



**Anabela Tavares
Pereira da Silva**

Jovens NEET: o caso português



**Anabela Tavares
Pereira da Silva**

Jovens NEET: o caso português

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação na área de especialização de Formação Pessoal e Social, realizada sob a orientação científica do Doutor Carlos Meireles Coelho, professor associado da Universidade de Aveiro

À memória do meu pai Germano que com simplicidade e exemplo me ensinou os valores da vida.

À memória do meu irmão Rafael que sempre me incentivou ao estudo mas que hoje já não pode estar presente.

o júri

Presidente

Doutora Ana Paula da Silveira Simões Pedro
professora auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor Ramiro Fernando Lopes Marques
professor coordenador com agregação da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém (arguente)

Doutor Carlos Alberto Pereira de Meireles Coelho
professor associado aposentado do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro
(orientador)

agradecimentos

A concretização deste trabalho contou com o apoio de várias pessoas que me ajudaram a realizar esta etapa da minha formação académica. A todas elas o meu sincero obrigada.

À *Minha Família*, em especial ao meu marido João e à minha filha Raquel agradeço o apoio e a infinita paciência com que encararam esta minha aventura. Obrigada por acreditarem. Espero que esta etapa que agora termino possa, de alguma forma, retribuir e compensar todo o carinho, apoio e dedicação que me oferecem.

Ao Professor Doutor Meireles Coelho, orientador desta dissertação, agradeço a partilha do saber, o apoio, as opiniões e críticas, mas acima de tudo, agradeço o facto de não ter desistido de mim. A disponibilidade manifestada e a confiança depositada contribuíram decisivamente para que este trabalho tenha chegado a bom termo. O seu apoio foi determinante na elaboração desta dissertação.

À Paula Rosas, colega de mestrado, obrigada pela enorme amizade, pelos momentos de boa disposição e companheirismo e palavras de motivação e estímulo nas alturas de desânimo.

À Ana Silva e à Joana Koch pelo seu profissionalismo e tempo precioso despendido na elaboração dos mapas e infografias. A sua preciosa ajuda deu mais brilho a este trabalho.

À Elsa Almeida, amiga de longa data, agradeço a preciosa colaboração no trabalho de tradução, o enorme sorriso e a grande disponibilidade com que o fez.

A todos aqueles que depositaram confiança em mim e para os quais sou uma esperança, resta-me não vos desiludir. Muito obrigada.

palavras-chave

NEET, geração nem-nem, desemprego jovem, qualificações, competência e aptidões

resumo

O fenómeno NEET- “Not in Employment, Education or Training”, jovens que não estudam, não trabalham e não frequentam qualquer formação, constitui um problema social comum ao espaço europeu, onde, segundo o Eurostat há 14 milhões de jovens excluídos do mercado de trabalho e do sistema de educação e formação. A perda económica resultante desde afastamento é estimada em 153 mil milhões de euros por ano, 1,2% do PIB da União Europeia. Apresenta-se uma análise crítica do conceito NEET e a sua dimensão europeia.

Em Portugal a “Geração Nem-Nem” tem vindo a crescer significativamente desde 2008 e atingiu um valor recorde em 2012 com 434 mil jovens inativos, colocando Portugal entre os 10 países da OCDE com maior percentagem de NEET. Procura-se traçar um diagnóstico do perfil destes jovens, compreender quem são e quanto custa ao país o seu afastamento da escola e do mercado de trabalho.

Por fim, abordam-se as principais estratégias políticas que vêm sendo adotadas para reduzir o número de NEET, com a criação de um conjunto de programas de apoio à transição entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho, estímulos à criação de emprego e uma aposta no reforço do ensino profissional e da aprendizagem dual.

Conclui-se que o fenómeno NEET em Portugal tem registado uma tendência crescente e resulta em grande medida do aumento exponencial das taxas de desemprego jovem que em 2013 atingiram os 40%, predominando jovens com um nível de escolaridade relativamente baixo. Contudo, as estatísticas demonstram que o problema também cresceu nos últimos anos entre os que têm formação superior, o que revela um problema estrutural que dificulta a transição da educação para o mercado de trabalho, mesmo entre os mais qualificados.

Keywords

NEET , “Nem-Nem” generation, youth unemployment, qualifications, competence, skills


Abstract

The NEET- phenomenon "Not in Employment, Education or Training", young people who do not study, do not work and are not in training, is a common social problem in Europe, where, according to Eurostat's, there are 14 million young people excluded from the labour market and the education and training systems. The resulting economic loss of this exclusion is estimated at 153 billion euros, 1.2% of EU GDP. We intend to present a critical analysis of the NEET concept and its European dimension.

In Portugal the “Nem-Nem” generation has grown significantly since 2008 and reached a record number in 2012: 434,000 idle youth, placing Portugal among the 10 OECD countries with the highest percentage of NEET. We intend to outline a diagnostic profile of these young people, to understand who they are and how much this withdrawal from school and the labour market costs to the country.

Finally, we address the main political strategies that have been adopted to reduce the number of NEET, by creating a set of programs to support the transition from the education and the training systems to the labour market, and also by implementing incentives for employment creation and invest on the reinforcement of vocational education and dual learning.

In conclusion: the NEET phenomenon in Portugal has registered a growing trend and is largely due to the exponential increase of youth unemployment rates, which in 2013 reached 40%, predominantly among young people with a relatively low education level. However, statistics show the problem has grown in recent years among those with higher education, which reveals a structural problem that hinders the transition from education to the labour market, even among the most qualified.



Índice

INTRODUÇÃO.....	15
1. O fenómeno NEET.....	17
1.1. Definição do conceito NEET.....	17
1.2. NEET um grupo heterogéneo.....	19
1.3. NEET no contexto Europeu.....	21
1.4. Protesto político e social.....	27
1.5. A importância dos NEET na linguagem política.....	30
2. NEET: o caso português.....	36
2.1. Dimensão do fenómeno NEET em Portugal.....	36
2.2. Quem são.....	42
2.3. Quem está em risco?.....	43
2.4. Quanto custam.....	46
2.5. Educação e formação: um trunfo valioso.....	48
3. Sistema dual de educação e formação: solução para o fenómeno NEET?.....	57
CONCLUSÃO.....	74
Bibliografia.....	78

Abreviaturas:

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CEF – Cursos de Educação e Formação

CESE – Comissão de Emprego e Assuntos Sociais

CNE – Conselho Nacional da Educação

CoE – Conselho da Europa, *Council of Europe*

COM – Comissão Europeia

EMCO – *Employment Committee*

EUROFOUND – *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*

EURYDICE – Rede europeia de informação comparada sobre políticas e sistemas educativos

INE – Instituto Nacional de Estatística

ISCED – *International Standard Classification of Education*

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

NEEF – Não Empregado que não está em Educação ou Formação

NEET – *Not in Education, Employment or Training / Neither in Employment nor in Education or Training*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PE – Parlamento Europeu

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – *Programme for International Student Assessment*

PNR – Portugal 2020: Plano Nacional de Reformas

PT – Portugal

UE – União Europeia

UK – Reino Unido

INTRODUÇÃO

Desde 2010, a Comissão Europeia (COM, 2010a e 2010b) introduziu o indicador «NEET» (*Neither in Employment nor in Education or Training*) para identificar os jovens (15-29 anos) que não têm um emprego nem estão a estudar nem estão em formação (Nem-Nem ou NEEF – jovens Não Empregados que não estão em Educação ou Formação), *jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation* (NEET ou Ni-Ni), *jóvenes que no estudian ni trabajan* (Ni-Ni). O fenómeno «NEET» dos jovens europeus, com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos, que estão fora do mercado de trabalho e do(s) sistema(s) de educação e formação, tem estado em crescimento e a tornar-se uma emergência social pela dimensão que já atingiu, mais de catorze milhões de jovens, sendo a perda económica resultante deste afastamento estimada em 153 mil milhões de euros, correspondente a 1,2% do PIB da União Europeia. No norte da Europa este fenómeno rondará os 10% dos jovens e no sul da Europa tende para os 20% (Eurostat, 2012). Em Portugal os jovens Nem-Nem (NEET) em 2012, eram cerca de 500.000 e o custo desta inatividade foi estimado em 2,7 mil milhões de euros por ano (Eurofound, 2012).

A perceção deste fenómeno trouxe para o debate político a questão dos jovens NEET. Ao deixarem de procurar emprego tornam-se invisíveis para as estatísticas do desemprego e colocam-se fora do alcance das políticas sociais que permitiriam a sua inclusão no mercado de trabalho. Por outro lado, a inatividade e a consequente perda de experiência de trabalho e perda implícita de capital humano reforçam a exclusão.

Como se explica este fenómeno? Quem são estes jovens? Quanto custa ao país o seu afastamento da escola e do mercado de trabalho? Que estratégias estão a ser seguidas para reduzir o número de jovens NEET na União Europeia e em Portugal?

A crise generalizada poderá justificar o fenómeno (?). A sua dimensão poderá ser justificada pela diferença de sistemas educativos vigentes nos dois grupos de países do norte e do sul da Europa (?). Nos países nórdicos o sistema de educação e formação tende a aproximar ou mesmo integrar estudo e trabalho em processo(s) tendencialmente simultâneo(s); nos países do sul a regra é separar a educação da formação, tendo-se primeiro o estudo e só depois a formação e o trabalho (?).

Este trabalho está estruturado em três partes.

A primeira parte explica o conteúdo básico do fenómeno NEET, desenvolve a definição do conceito e analisa a sua origem no Reino Unido como indicador adicional para medir e

acompanhar a vulnerabilidade destes jovens face ao mercado de trabalho e à educação e formação. Procede-se ainda à análise das consequências sociais e económicas dos NEET para os jovens, para a família e para a sociedade como um todo.

Na segunda parte faz-se o estudo do fenómeno em Portugal. Analisa-se a dimensão nacional do fenómeno NEET e procede-se à comparação com outros países da União Europeia, faz-se a revisão das principais investigações efetuadas sobre a temática e põe-se em destaque os resultados e consensos dessa literatura.

Na terceira parte procura-se contribuir reflexivamente para a hipótese de o sistema dual de educação e formação poder ser uma solução para o fenómeno NEET (?).

Distinguimos, enquanto estratégia de investigação, a metodologia interpretativa através da análise documental de mapas estatísticos, relatórios, documentos oficiais de instituições que tratam este objeto de estudo, informação essa que vai sendo articulada ao longo do trabalho, utilizando uma metodologia baseada na integração de dados em alternativa a uma separação entre corpo teórico e análise empírica.

Não se pretende fazer uma recolha de dados novos, mas uma síntese reflexiva de dados dispersos que alicerce uma posterior investigação conclusiva inovadora. Apesar da relevância mediática do tema, existem poucos trabalhos académicos publicados sobre a questão e, em função disso, este trabalho é um estudo exploratório/descritivo que tem por objetivo contextualizar e apresentar a dimensão do fenómeno em Portugal recorrendo às estatísticas divulgadas e estudos desenvolvidos por organismos nacionais e europeus. Particularmente na terceira parte faz-se uma reflexão histórica, comparada e prospetiva sobre o ensino dual de educação e formação em Portugal em 2015.

1. O fenómeno NEET

A crise económica fez disparar na Europa o número de jovens que não estudam, não trabalham, nem participam em ações de formação. São os chamados NEET, acrónimo de “Not in Employment, Education or Training”, e representam 14 milhões de jovens entre os 15 e os 29 anos excluídos do mercado de trabalho e do sistema educativo. O drama atinge transversalmente jovens pouco qualificados que deixaram a escola demasiado cedo, mas também jovens licenciados, mestres e doutores, que não conseguem encontrar o seu primeiro emprego. As perdas económicas resultantes da sua inatividade ascendem a 153 mil milhões de euros, isto é, 1,2% do PIB da União Europeia. A divulgação dos números pelo Eurostat (2012) fez soar o alarme junto das instituições europeias e dos governos nacionais e os NEET passaram a ser uma prioridade na visão social da União Europeia que clama por medidas urgentes para contrariar um fenómeno que é alarmante não só pelo número de jovens já envolvidos mas sobretudo pela tendência de crescimento que vem revelando desde 2008.

O termo NEET foi utilizado pela primeira vez no Reino Unido, a nível político, na década de 90, ganhando relevância como indicador para aferir a real situação dos jovens desvinculados da escola e do mercado de trabalho. Com este indicador passou a ser fácil “medir” a população NEET e sobretudo comparar esta realidade entre os diferentes países. No seu conjunto, a União Europeia apresenta uma taxa NEET de 14,4% entre a população 15-29 anos, ou seja, um em cada cinco ~~a-dez~~ jovens está fora da escola e excluído do mercado de trabalho. O número tem vindo a crescer impulsionado pela crise económica e revelando enormes disparidades entre os países do norte e do sul da Europa.

Em Portugal esses jovens são quase meio milhão, integrando o grupo de países, juntamente com a Espanha, onde a taxa NEET foi muito influenciada pelo aumento das taxas de desemprego associadas à crise. Cada um destes jovens, a quem foi colada o rótulo de “Nem-Nem” representa a face visível da não eficácia nem do sistema educativo nem do sistema produtivo.

1.1. Definição do conceito NEET

A designação “*Not in Education, Employment or Training*” (NEET) [e também as designações “not in education, work or training” e “not in education, training or employment”] foi utilizado pela primeira vez, a nível político, no Reino Unido no final da década de 90 numa publicação

governamental, *Bridging the Gap Report: New opportunities for 16-18 year old not in education, employment or training* (UK, 1999), que pretendia identificar novos critérios de avaliação das vulnerabilidades dos jovens no mercado de trabalho e acabou por concluir pela existência de 161 mil jovens, com idades compreendidas entre os 16 e os 18 anos, que estavam fora da escola, do trabalho e da formação, e que não figuravam nas estatísticas oficiais do desemprego.

Desde então o interesse no grupo NEET tem crescido ao nível da União Europeia ganhando relevância como indicador adicional para aferir a real situação dos jovens inativos desvinculados da escola, de qualquer formação e do mercado de trabalho, com idades compreendidas entre os 15 e os 24, 29 ou 34 anos, e entre os 25 a 34 anos. E definições análogas foram adotadas em quase todos os Estados Membros da UE (COM, 2010b). Em Espanha e nos países de língua oficial espanhola o grupo é referido pela expressão “Ni-Ni” – *ni estudian ni trabajan*, a mesma expressão vem sendo usada em França “Ni-Ni” – *jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (Ni-Ni)*; em Portugal e no Brasil são apelidados de “Nem-Nem”, em inglês o acrónimo é NEET. Contudo, a ausência de uniformidade nas definições utilizadas e na classificação dos jovens NEET, que diferem muito de país para país, tornavam praticamente impossível estabelecer comparações tanto a nível internacional como europeu. Por outro lado, a análise simples da relação entre taxa de emprego e taxa de desemprego revelou-se insuficiente para medir a magnitude e caracterizar a situação dos jovens face ao mercado de trabalho. Este grupo etário percorre um conjunto de etapas na transição da escola para o trabalho com processos de tentativa e erro tornando as transições menos suaves sobretudo em momentos de crise. Ao abandonarem a escola e ao deixarem de procurar emprego, tornam-se invisíveis para as estatísticas e ficam fora do alcance das políticas sociais que permitiriam a sua inclusão no mercado de trabalho.

Neste contexto, ao longo da última década, organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Comissão Europeia (CE) passaram a implementar a sua própria definição de NEET a fim harmonizar o conceito e tornar possível o cruzamento de dados entre países.

Em 2010 o Comité de Emprego da União Europeia, a Comissão Europeia e o Eurostat acordaram sobre a definição e a metodologia para um indicador padrão para medir a dimensão da população NEET nos estados da União Europeia no âmbito da estratégia Europa 2020. Até aí, a situação dos jovens no mercado de trabalho era avaliada através de indicadores como a taxa de emprego e a taxa de desemprego, indicadores que no atual contexto não enquadravam adequadamente a situação dos jovens e tinham uma relevância limitada dado o elevado número de jovens que não estavam integrados no mercado laboral e que se tornavam invisíveis face às estatísticas. A definição NEET proposta pelo Indicators Group (UE, DG EMPL) do Employment

Committee (EMCO) indica que o grupo dos NEET inclui os jovens dos 15 aos 24 anos que não estão empregados nem estão a estudar ou em formação (COM, 2010b). Trata-se do conjunto dos indivíduos desempregados ou inativos de acordo com as definições da OIT, bem como aqueles que não estão integrados na educação ou em formação.

Esta definição foi entretanto implementada pelo Eurostat (organismo de estatística da UE) e o indicador Taxa de NEET passou a ser divulgado anualmente, de forma harmonizada para todos os Estados Membros, permitindo o acompanhamento da situação social e no mercado de trabalho desse grupo de jovens, facilitando a comparação entre países. Em Portugal, o INE passou a utilizar o indicador NEEF (jovens Não Empregados que não estão em Educação ou Formação). Em termos operacionais este indicador é medido da seguinte forma: o Grupo NEET inclui o conjunto de indivíduos jovens de um determinado grupo etário que, no período de referência, não estavam empregados (isto é, estavam desempregados ou inativos), nem frequentavam qualquer atividade de educação ou formação ao longo de um período específico (no período de referência ou nas três semanas anteriores).

A Taxa NEET é a taxa que permite definir a relação entre a população de jovens de um determinado grupo etário não empregados que não estão em educação ou formação e a população total de jovens do mesmo grupo etário. O indicador NEET abrange a faixa etária 15-24, podendo ser disponibilizado para diferentes faixas etárias e desagregado por sexo e nível de escolaridade (ex.: 15-24 ou 15-29 anos dependendo da definição adotada).

A taxa de desemprego de jovens permite definir a relação entre a população desempregada jovem e a população ativa jovem, sendo que o facto de estar ou não a estudar não é relevante. Ao invés, a taxa NEET permite definir a relação entre a população não empregada (desempregada ou inativa) que não está a estudar (ou em formação) e a população total jovem.

O conceito NEET aplicado aos jovens que não estudam, não trabalham nem estão em formação tem sido uma referência generalizada a nível internacional, com muitas organizações internacionais e organizações não-governamentais a utilizar o conceito como um indicador-chave e uma presença assídua na imprensa.

Em Portugal e no mundo, a comunicação social centra o foco nos jovens NEET e alinha a última crise global com o agravamento das condições para a juventude. Notícias sobre o aumento de NEET em toda a Europa, as condições que enfrentam e o futuro imprevisível que lhes está reservado são usadas para ilustrar a gravidade da situação dos jovens europeus.

1.2. NEET um grupo heterogéneo

Os jovens que são categorizados como NEET integram diferentes conjuntos de jovens com

características pessoais, económicas e sociais marcadamente diversas. Essa heterogeneidade obriga a que o conceito seja decomposto e agregado por categorias de acordo com as habilitações académicas, o género, a idade. Para efeitos estatísticos os jovens são NEET 15-29 que não trabalham, não estudam e não estão a frequentar qualquer formação. Trata-se de um grupo muito heterogéneo e essa diversidade deve ser considerada quando são desenhadas políticas para trazer de volta os NEET ao trabalho ou à educação ou à formação. Como caracterizar o fenómeno NEET ainda que se reconheça que o conceito, em si mesmo, seja conceptual e analiticamente problemático?

O termo levanta questões de categorização: quem pode ser chamado NEET? O termo é utilizado para descrever os jovens que têm dificuldades em encontrar ou continuar um rumo, um projeto de vida, um trabalho. Mas, se do ponto de vista estatístico passou a ser relativamente fácil “medir” a população NEET, do ponto de vista conceptual a questão é mais problemática. A categoria NEET abrange um grupo heterogéneo que inclui jovens desiludidos com a escola e que abandonaram o sistema de ensino com uma formação educacional precária e sem nenhuma especialização dos níveis 1 e 2 ISCED (Unesco, 2011); os que concluíram licenciaturas, mestrados e doutoramentos e, ainda assim, não conseguem entrar no mundo do trabalho. Mas inclui também os portadores de deficiência e os jovens prestadores de cuidados, os migrantes ou aqueles que simplesmente optaram por gozar um período sem trabalhar ou ainda aqueles que se dedicam a outras atividades como a música e outras artes. Nesta diversidade, alguns escolhem ser NEET e decidem permanecer voluntariamente fora do mercado de trabalho e do sistema de ensino, outros são involuntariamente incluídos nessa categoria.

Para uma melhor compreensão deste grupo, a *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* – Eurofound (2012) faz uma segmentação e identifica na categoria NEET cinco subgrupos onde se incluem: – jovens desempregados que, segundo o relatório, constituem o subgrupo mais relevante em termos de dimensão; – jovens indisponíveis, que inclui os jovens que não estão disponíveis para trabalhar por motivo de deficiência ou doença ou ainda por responsabilidades familiares; – o grupo dos desencorajados onde se incluem os jovens que tendo deixado a escola também perderam a esperança de encontrar trabalho devido a tentativas anteriores falhadas; – os candidatos a uma oportunidade, inclui aqueles que procuram ativamente trabalho mas aguardam por uma oportunidade condizente com as suas capacidades e habilitações académicas; e, por último, – os NEET voluntários, jovens que decidiram seguir trajetórias de vida alternativas.

Pese embora a heterogeneidade do grupo todos têm em comum as mesmas vulnerabilidades. Em primeiro lugar, não estão a acumular capital humano através dos canais formais de educação, formação e emprego, em segundo lugar, são mais predispostos a acumular desvantagens: baixos

níveis de escolaridade, antecedentes familiares de pobreza. Por último, são mais propensos a perder regularmente o emprego, a ter um fraco historial de participação no mercado de trabalho e a participar em empregos mal remunerados.

1.3. NEET no contexto Europeu

A crise económica e financeira que assola a Europa está a provocar efeitos excecionalmente graves para os jovens. O desemprego juvenil atingiu níveis sem precedentes e as projeções não deixam antever uma inversão da tendência. Em 2013 a taxa de desemprego juvenil na UE atingia o valor histórico de 23,6%, ultrapassando os 50% nalguns estados-membros como é caso da Espanha e da Grécia. Mas, tão preocupante quanto o índice de desemprego é a percentagem de jovens que não estudam, não trabalham e nem seguem uma formação. Por toda a Europa cresce a preocupação com o aumento do número de jovens NEET. Na União Europeia 14 milhões de jovens estão desempregados e fora do sistema de educação e formação, representado 15,4% dos jovens europeus entre os 15 e os 29 anos. Este grupo está no centro das preocupações dos responsáveis políticos que anteveem os riscos económicos e sociais que resultam da sua exclusão da educação, do mercado de trabalho e da sociedade. O desemprego e a inatividade dos NEET representam um enorme prejuízo para a economia europeia estimado em 153 mil milhões de euros anuais (2011), cerca de 1,2% do PIB da UE. (Eurofound, 2012).

Estes números justificam a importância que os NEET adquiriram no vocabulário político e ajudam a compreender a dimensão do problema europeu.


Não se pretende aqui analisar exaustivamente o fenómeno nos países europeus mas sim tomá-los como referência para a análise do caso português. Comparamos as duas realidades e elaboramos teoricamente a persistência de elevadas taxas NEET em países onde o impacto da crise financeira elevou as taxas de desemprego jovem para níveis historicamente elevados e introduzimos uma nova variável relacionada com o sistema de ensino e formação profissional vigentes, com um desajustamento entre as qualificações existentes no país e as procuradas pelo mercado de trabalho, argumentando que a condição NEET resulta da conjugação destas duas determinantes. As duas variáveis estão marcadas por enormes desigualdades e o objetivo da análise é identificar tendências e formular hipóteses sobre o efeito dessas mudanças na relação dos jovens com a condição NEET.

A Eurofound investigou a situação dos jovens NEET na Europa e mediu os custos sociais e económicos do seu afastamento da escola e do mercado de trabalho. O relatório *NEET's Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in*

Europe (Eurofound, 2012) aponta para a existência de 7,5 milhões de jovens com idades entre 15 e 24 anos que não estavam a trabalhar, a estudar ou em formação na Europa, com base em estimativas do Eurostat (2011). Isto significa que 12,9% dos jovens nesta faixa etária entrou na categoria NEET. No entanto, se ampliarmos o foco por forma a captar as transições para o mercado de trabalho dos jovens mais velhos 25-29 anos, em 2011, a taxa NEET média na Europa foi de 19,8%, correspondente a 6,5 milhões de indivíduos. Esta taxa é no entanto muito variável entre os diferentes países europeus, sendo que o fenómeno assume maior gravidade em países como a Bulgária (24,6%), a Grécia (23,2%), a Itália (22,7%) ou a Espanha (21,1%). Nestes países estas taxas traduzem uma realidade preocupante, um em cada cinco jovens desvinculado do mercado de trabalho e do sistema de ensino. Em Espanha a população NEET atinge quase um milhão de jovens (866 mil) a França (891 mil), o Reino Unido mais de um milhão de jovens estão nesta condição (1,112 milhão) em Itália (1,199 milhão). No outro extremo surgem países como a Holanda, Suécia ou o Luxemburgo que têm taxas NEET muito baixas (inferiores a 10%).

	15-24 anos	15-29 anos	15-19 anos	20-24 anos	25-29 anos
Bélgica	11,8	13,8	6,8	16,5	17,7
Bulgária	22,6	24,6	15,8	29,0	29,3
R. Checa	8,3	12,2	3,6	12,2	18,6
Dinamarca	6,3	7,6	3,8	8,7	10,5
Alemanha	7,5	9,7	3,3	11,0	13,7
Estónia	11,8	14,9	-	15,8	20,2
Irlanda	18,4	22	10,6	26,8	27,2
Grécia	17,4	23,2	8,6	26,5	32,0
Espanha	18,5	21,1	11,1	24,9	25,0
França	12,0	14,5	6,1	17,6	19,4
Itália	19,8	22,7	11,7	27,4	27,8
Chipre	14,4	14,7	7,1	21,2	15,1
Letónia	15,7	18,7	8,6	20,9	23,9
Lituânia	12,5	15,2	3,3	20,6	21,6
Luxemburgo	4,7	6,6	-	7,7	9,8
Hungria	13,3	17,7	4,9	20,8	25,5
Malta	10,6	11,9	9,7	11,4	14,4
Holanda	3,8	5,5	1,9	5,6	9,1
Áustria	6,9	8,2	5,3	8,5	10,3
Polónia	11,6	15,5	3,7	18,3	21,5
Portugal	12,7	14,0	7,9	17,3	16,1
Roménia	17,4	19,1	10,5	22,2	22,2
Eslovénia	7,1	9,4	3,5	9,8	13,2
Eslováquia	13,8	18,7	5,9	20,5	27,0
Finlândia	8,4	10,0	4,3	12,5	13,0
Suécia	7,5	7,8	4,2	10,7	8,4
R. Unido	14,3	15,5	8,5	19,5	17,5
UE-27	12,9	15,4	6,9	18,2	19,8

Fonte: NEETs – Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe (Eurofound, 2012).

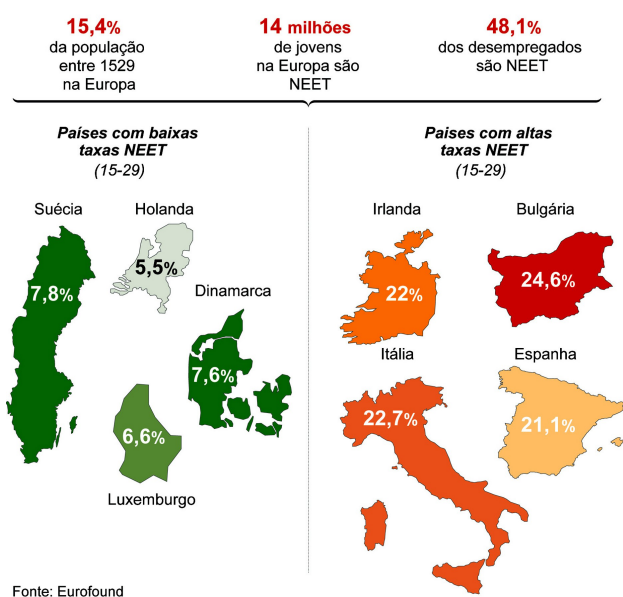
 OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

Quadro 1. População dos países da EU-27 com idade entre os 15-29 anos que não está a trabalhar nem a estudar nem a receber formação (NEET) em 2011 (%)

O ano de 2008 surge como o momento de inflexão de um processo contínuo de redução das taxas NEET na Europa, uma tendência de declínio que se verificava desde o ano 2000. O

agravamento do fenómeno na Europa provocou uma crise social, colocando os jovens no centro da contestação à ordem económica global com manifestações em vários países europeus contra a marginalização e exclusão social.

Desdobrando os dados disponíveis verifica-se que, desde o início da recessão, as taxas NEET aumentaram em todos os estados-membros com exceção da Áustria, Alemanha e Luxemburgo. A taxa média de NEET da UE era de 10,8% em 2008 aumentando para 12,9% em 2011 e 15,4% em 2013. Isto é, no último ano, 14 milhões de jovens europeus estavam desempregados e fora do sistema de educação e formação na UE.



Quadro 2.

O fenómeno é apresentado neste estudo como transversal afetando toda a população jovem independentemente do seu nível de escolaridade, muito embora seja verificável uma forte correlação entre baixo nível de escolaridade e elevada taxa de NEET. Desdobrando os dados disponíveis regista-se que os jovens com habilitações académicas mais baixas, dos níveis 1 e 2 ISCED (Unesco, 2011), estão sobre representados no grupo NEET. Em Portugal e Espanha, por exemplo, cerca de 70% dos NEET (15-24 anos) têm uma escolaridade muito baixa. No entanto, o estudo revela também que a crise económica fez com que 10% dos jovens europeus com educação superior se tornassem NEET.

Verifica-se nestes dados que, na generalidade dos estados-membros, a percentagem de NEET com baixas qualificações é muito maior que a percentagem de NEET com diploma de ensino superior, embora, no seio da União Europeia existam países, como a Grécia onde mais de 30% dos jovens licenciados podem ser classificados como NEET. Na Áustria, Dinamarca, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido a proporção de jovens com formação universitária que acabou numa situação NEET é inferior a 6%.

Em relação aos NEET mais velhos, com idades entre 25-29 anos, 39% possuem baixo nível de instrução, 44% têm um nível de escolaridade intermédio e 17% concluíram o ensino superior, segundo dados de 2010.

Relativamente ao posicionamento dos NEET no mercado de trabalho a investigação do Gabinete Europeu mostra que em 2011, 45% dos jovens com idades entre 25 e 29 anos estavam desempregados enquanto os restantes 55% estavam inativos. A OIT (ILO/OIT, 2010) define como desempregados os jovens que procuraram emprego ativamente no último mês e estão disponíveis para começar a trabalhar nas próximas duas semanas, já os inativos são aqueles que, por razões diversas, de saúde, familiares ou outras, não estão à procura de trabalho. Em países como a Grécia, Portugal e Espanha, mais de 60% dos jovens NEET nesta faixa etária estão desempregados, dos quais 30% não têm qualquer experiência de trabalho. O desemprego juvenil sofreu uma subida generalizada em toda a UE desde o início da crise, ao invés a percentagem de inativos tem registado uma diminuição consistente longo dos últimos 10 anos.

Outro dado relevante apresentado neste estudo relaciona-se com o facto de 33% dos jovens inativos que poderiam trabalhar apontam como razão para não procurar um emprego o facto de não existirem empregos disponíveis no mercado. Menos sensíveis aos ciclos económicos os NEET, inativos, são aqueles que geram maiores preocupações uma vez que não estando a trabalhar, também não estão disponíveis para trabalhar ou para procurar emprego.

O relatório da Eurofound (2012) procurou calcular as perdas económicas enfrentadas pelos países da UE devido à exclusão de uma grande parte da sua população jovem do mercado de trabalho e do sistema de ensino. Num exercício de grande complexidade, os responsáveis pelo estudo, apresentaram o cálculo do custo económico dos NEET, apresentando um quadro de custos que inclui: ausência de contribuições dos NEET para a sociedade, nomeadamente, os rendimentos perdidos e os impostos e contribuições sociais que não são pagos e, por outro lado, o excesso de prestações da segurança social suscetíveis de serem transferidas para este grupo (subsídios de desemprego, prestações de abono de família, subsídios ligados à habitação, prestações ligadas ao ensino).

De acordo com o relatório, os valores alcançados representam uma “estimativa conservadora” já que não consideram custos adicionais relacionados por exemplo com a saúde, a criminalidade ou o abuso de álcool e drogas que resultam da adoção de comportamentos de risco.

A estimativa do custo dos NEET é o somatório dos custos em recursos (os rendimentos perdidos) e dos custos para as finanças públicas (excesso de transferências). Numa explicação simplista do método utilizado, os responsáveis pela elaboração do estudo utilizaram a imagem de um par de gémeos estatísticos, com características idênticas, em que um gémeo é NEET e o

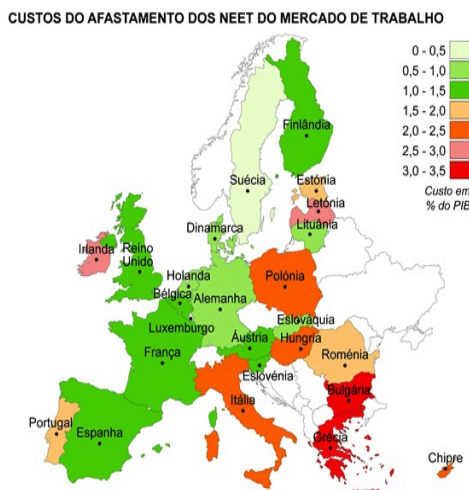
outro é um jovem empregado e passaram a calcular as diferenças entre as médias dos rendimentos e entre as médias das transferências respeitantes ao jovem NEET e ao jovem ativo. A soma destes valores traduz o custo unitário de um indivíduo NEET. Multiplicando esse valor pelo número total de NEET existente em cada país foi possível obter o custo total do grupo em cada estado membro da UE.

Assente neste pressuposto, o estudo demonstra que a perda das economias europeias em 2008 devido à sua incapacidade de absorver os jovens no mercado de trabalho foi de 101 mil milhões de euros, o que corresponde a 1% do PIB da UE. Em 2011, a estimativa dos custos NEET na UE subiu para 153 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,2 % do PIB da UE. (Eurofound, 2012).

Em Portugal, a estimativa das perdas sofridas pela economia com a incapacidade de integrar os jovens no mercado de trabalho é de 2.680 milhões por ano. É um montante que corresponde a 1,57% do PIB.

Existem diferenças significativas entre os estados membros que compõem a UE, mas nalguns países europeus a perda resultante da inatividade dos mais jovens ultrapassa os 2% do PIB como no caso da Itália, Irlanda, Chipre, Letónia e Polónia e os 3% do PIB na Grécia e Bulgária. No extremo oposto estão a Dinamarca, a Alemanha e o Luxemburgo em que o custo dos NEET se situa abaixo dos 0,6% do PIB.

Os autores do estudo fazem notar que a reintegração no mercado de trabalho de 10% dos NEET traduziria uma poupança anual de mais de 10 mil milhões de euros. Esse valor subiria de 21 mil milhões se o mercado de trabalho conseguisse absorver 20% do grupo NEET. Os resultados desta investigação demonstram, de acordo com o relatório “a extensão do valor acrescentado potencial dos jovens para a economia e os benefícios de reintegrar os jovens no mercado de trabalho” (Eurofound, 2012: 80). Os números sublinham a urgência de uma intervenção política imediata a fim de evitar o risco de uma geração perdida.



Quadro 3.

O desemprego e a inatividade de jovens é tanto mais preocupante quanto se trata de um conjunto de pessoas que veem adiada a sua entrada no mercado de trabalho e a possibilidade de começarem a formar as suas carreiras profissionais e contributivas. Acresce que episódios de desemprego em fases precoces da vida tendem a deixar “cicatrices”.

Isso mesmo é enfatizado no Relatório *Off to a Good Start? Jobs for Youth* (OCDE, 2010) onde se sublinha que “a experiência inicial no mercado de trabalho exerce uma importante influência na trajetória profissional subsequente. Um bom começo na vida profissional facilita a integração dos jovens no mundo laboral e assenta sólidos alicerces para uma boa carreira, ao passo que pode vir a ser difícil retificar o tiro após um fracasso no início da vida ativa. Em particular, a crise de desemprego deixará cicatrizes duradouras nos jovens da atual geração que abandonaram precocemente a escola, sobretudo aqueles que sofrem múltiplas desvantagens, como o facto de terem poucas competências e de serem oriundos de meios desfavorecidos” (OCDE, 2010: 1). Este relatório que discute as reformas estruturais na área da educação e no mercado de trabalho que possam facilitar a transição da escola para o mundo trabalho sublinha que os jovens têm sido afetados de forma “desproporcional” pela crise com o número de jovens NEET desvinculados da escola e do mercado de trabalho a aumentar.

A crise que a Europa atravessa desde 2008 está a produzir efeitos excecionalmente graves para os jovens sobretudo para aqueles que têm competências limitadas e, em particular aqueles que abandonaram a escola sem terem obtido uma qualificação de competências. Mas as barreiras aos esforços para encontrar um emprego estável atingem muitas vezes aqueles que tendo qualificações académicas, não dispõem das competências adequadas que lhe permitam ter acesso a um emprego estável, o que faz com que, não raras vezes, passem por sucessivos empregos temporários, por períodos de desemprego ou inatividade.

Estar sem trabalho quando se é jovem pode ter um impacto negativo duradouro e destrutivo. O relatório alerta para as consequências negativas da inatividade dos jovens sublinhando que “a impossibilidade de encontrar um primeiro emprego ou de o manter de maneira duradoura pode acarretar consequências negativas a longo prazo para as perspetivas profissionais – um fenómeno que alguns especialistas chamam de “cicatrizes” (OCDE, 2010)

Passar longos períodos de tempo em estado NEET pode ter efeitos profundos e duradouros que se manifestam numa diminuição da empregabilidade e dos rendimentos futuros. O relatório *A crise do emprego jovem: Tempo de agir* da OIT (ILO/OIT, 2012) alerta para o facto dos níveis elevados de desemprego jovem constituírem “um desperdício de potenciais recursos humanos e de talento”, com consequências “absolutamente devastadoras para os jovens envolvidos”, (ILO/OIT, 2012: 6), destacando que o dano é maior quando ocorre no início da vida ativa, porque “as esperanças legítimas de encontrar um emprego e uma carreira são quebradas e substituídas pela dor relacionada com a injustiça da rejeição social” (ILO/OIT, 2012: 6). Uma “negação da cidadania económica” que dá lugar ao “desespero e ao ressentimento”.

Parece ser consensual a opinião de que o desemprego juvenil pode deixar marcas permanentes nos jovens que passam por essa experiência, como o risco acrescido de vir a cair em situações de desemprego, perspetiva de baixa remuneração, perda de capital humano, transmissão intergeracional da pobreza e da exclusão social, ou ainda, a menor motivação para constituir família, o que contribui para o envelhecimento progressivo da população.

Os riscos que representa uma geração marcada por “cicatrizes” têm levado muitos governos a tomarem medidas vigorosas, nomeadamente através do aumento dos fundos atribuídos a programas sobre mercados de trabalho para jovens.

1.4. Protesto político e social

Uma geração europeia com o futuro hipotecado é o que demonstra o relatório *Tendências Globais de Emprego para a Juventude* (ILO/OIT, 2010) reforçada no *Relatório Tendências Globais do Emprego para a Juventude – Uma geração em risco* (ILO/OIT, 2013). O relatório chama a atenção para o facto da taxa média de desemprego juvenil ser hoje três vezes superior à taxa do adulto, afetando com maior gravidade os jovens com baixa escolaridade. Algumas tendências indicam os efeitos desta tão elevada taxa de desemprego. Em primeiro lugar, o crescente aumento de jovens que não estudam nem trabalham, em segundo lugar, o aumento dos empregos precários e informais, por último, o aumento, especialmente nos países da União Europeia, o risco de pobreza entre os jovens.

Neste contexto, a Europa vive uma situação particular onde a taxa de desemprego entre os

jovens é a maior já registada desde que existem estatísticas disponíveis e, em alguns países, é superior a 50 por cento, o que ameaça destruir o tecido social e deixar cicatrizes duradouras sobre toda uma geração. Um problema particularmente preocupante é a proporção de jovens sem emprego, nem em educação ou formação (NEET), que continua com uma forte tendência de subida desde o início da crise. Em certos países, quase um quarto dos jovens entre 15 e 29 anos estão na condição NEET.

O tempo para se conseguir um novo emprego também aumentou significativamente. O chamado desemprego de longa duração (52 semanas ou mais sem emprego) passou de 12 para 24% entre os jovens em Espanha. Os autores do estudo acreditam que se está a criar uma “geração perdida” de jovens que “difícilmente conseguirão voltar ao mercado de trabalho em condições ideais”.

O desemprego entre os jovens não se apresenta assim como uma questão secundária. Estes jovens chegam ao mercado de trabalho enfrentando uma taxa de desemprego que se aproximam dos 40%, como é o caso de Portugal e Espanha, e que levam à exclusão económica e social de toda uma geração que se revolta contra a desigualdade e a injustiça económica.

Sobretudo a partir de 2011 regista-se um aumento significativo de movimentos de protesto político e social de jovens em todo o mundo. Reclamam principalmente por empregos mas também por justiça social, utilizando as redes sociais para a mobilização. As queixas repetem-se, a precariedade, o desemprego, a ausência de expectativas e de futuro.

O espírito de protesto dos jovens teve repercussão em vários países industrializados sobretudo nos países do sul da Europa, mais afetados pela crise económica. Em Espanha, a ocupação da praça Puerta del Sol em Madrid pelo movimento dos indignados mobilizou os jovens em todo o país, num protesto contra a gestão da crise económica pelo governo a que se seguiu um aumento catastrófico do desemprego jovem. Uma das principais reivindicações do movimento dizia respeito à necessidade de implementar formas mais participativas de democracia, refletindo o sentimento de uma geração que se diz marginalizada e excluída económica e socialmente. O movimento alargou-se a outros países europeus nomeadamente, à Grécia, onde os protestos foram dirigidos contra o programa de austeridade imposto pela Troika. Em Portugal ficaram famosos os protestos da “Geração à Rasca” e do Movimento Cívico 12 Março (M12M) que cresceram nas redes sociais como resposta às inquietações de uma geração que se sentia à margem do reconhecimento partidário. “Fazer de cada cidadão um político”: a frase de José Saramago abria o manifesto do movimento que se desenvolveu após o protesto da Geração à Rasca, uma manifestação que levou à rua mais de meio milhão de pessoas, enchendo as ruas de várias cidades nas maiores manifestações não vinculadas a partidos políticos desde a revolução do 25 de abril. O evento, criado por um grupo de amigos e ampliado pelas redes sociais, intitulava-se “apartidário, laico e pacífico” e apresentava como principal reivindicação a

melhoria das condições de trabalho dos jovens e o fim da precariedade. O manifesto que convocava para a manifestação de 12 de Março de 2011 e que reuniu mais de 300 mil pessoas na Avenida da Liberdade, em Lisboa, incitava à manifestação de “desempregados, quinhentoseuristas e outros mal remunerados, escravos disfarçados, subcontratados, contratados a prazo, falsos trabalhadores independentes, trabalhadores intermitentes, estagiários, bolseiros, trabalhadores-estudantes, estudantes, mães, pais e filhos de Portugal”.

Em setembro de 2011, o mesmo espírito espalhou-se aos Estados Unidos, na forma de movimento “Occupy Wall Street”. Tendo como palco central a Praça Zucotti perto de Wall Street na cidade de Nova Iorque, o alvo do protesto foram as instituições financeiras cuja ganância e irresponsabilidade foram apontadas como responsáveis pelo desencadear da crise financeira global em 2008. Mas a maior reivindicação foi para a necessidade de reformar um sistema económico e político gerador de desigualdades extremas de riqueza e rendimento e de proteger os interesses dos muito ricos – ou seja 1% da população - em detrimento da grande maioria da população – ou seja, 99%.

Manifestações lideradas por jovens contra a injustiça económica surgiram, entre outros países, em Israel e no Chile. No Chile, grupos de estudantes universitários e do ensino secundário envolveram-se num movimento de protesto contra as desigualdades sociais de um sistema de educação essencialmente privado e voltado para o lucro, que não privilegia a igualdade de oportunidades. No mesmo sentido, houve protestos estudantis em massa no Reino Unido contra o triplicar das propinas universitárias, uma vez que o governo fez grandes cortes no orçamento do ensino superior. Os protestos de jovens, que vão desde o movimento dos *indignados* aos “Occupy Wall Street” e “Occupy Together” tiveram lugar em mais de mil cidades e 82 países em 2011. Uma onda de protestos que é o reflexo das frustrações dos jovens em relação à falta de oportunidades de emprego, mas também das suas angústias em relação à falta de perspetivas de vida, assente atualmente na dependência familiar. Uma preocupação para os responsáveis políticos que temem as consequências da marginalização social e política de um cada vez maior número de NEET que optam por se afastarem dos mecanismos de participação democrática.

A questão que se coloca é se é sustentável que um importante pilar do modelo económico e social continue a prorrogar a crença de um progresso económico e social contínuo. Neste paradigma, cada geração tem sido preparada para poupar, investir e fazer sacrifícios para garantir um futuro melhor para a geração seguinte. A perda de confiança no paradigma é o que torna a crise atual do emprego jovem tão significativa em todo o mundo. Nos países mais afetados pela crise financeira, as perspetivas de emprego dos jovens são hoje piores do que as que enfrentaram as gerações anteriores. Não só porque os empregos são mais difíceis de encontrar, mas sobretudo, porque grande número de jovens terão de viver com o estigma de

uma empregabilidade reduzida, desemprego prolongado, empregos de menor qualidade e, seguramente, rendimentos salariais mais reduzidos.

Não será correto caracterizar estes movimentos como uma reação dos jovens de todo o mundo pela falta de oportunidades de emprego, até porque existem diferenças significativas nas circunstâncias que deram origem aos protestos em cada país. A procura de um regime democrático esteve na origem da primavera árabe, embora esse aspeto não esteja no centro dos protestos nas democracias ocidentais. Parece claro, no entanto, que as frustrações dos jovens sobre a falta de oportunidades de emprego e as suas angústias quanto às perspetivas da sua vida futura se destacam entre os fatores que estiveram na génese da onda de protestos dos jovens em todo o mundo, amplamente divulgada pela Internet e pelas redes sociais.

Estamos perante um fenómeno estrutural que atinge há muito tempo uma percentagem muito relevante de jovens europeus e que se tem vindo a agravar sobretudo a partir da crise de 2008, a ponto de provocar uma crise social de proporções europeias e colocando a juventude no centro da contestação à ordem económica e social vigente e às suas instituições. O crescimento do número de jovens NEET transformou a questão estrutural num problema social para milhares de jovens.

1.5. A importância dos NEET na linguagem política

Existe hoje um renovado senso de urgência na União Europeia para implementar e desenvolver políticas capazes de trazer de volta os jovens à educação, ao emprego e à formação, por forma a reduzir os enormes custos económicos e sociais e evitar as cicatrizes provocadas por uma experiência NEET prolongada. A degradação da situação dos jovens no mercado de trabalho levou alguns Estados-Membros a implementar medidas adicionais para evitar o aumento acentuado do número de jovens afastados do mercado de trabalho. Medidas no domínio da educação, medidas destinadas a facilitar a transição da escola para o trabalho e medidas para melhorar a empregabilidade estão entre os instrumentos mais comuns adotados para reduzir o desemprego dos jovens que, em setembro de 2013 estava acima dos 23,5% na UE (COM, 2013). A dimensão do desafio é enorme. As causas do desemprego juvenil variam entre estados mas muitos estudos realizados sobre esta matéria identificam fatores comuns à maioria dos países europeus: abandono escolar sem qualificações, falta de competências adequadas e de formação profissional, emprego precário seguido de períodos de desemprego, oportunidades de formação limitadas e programas ativos de emprego insuficientes ou inadequados. As políticas europeias têm procurado ajudar os jovens a ingressar no mercado de trabalho?

A Europa assume que este é o momento crucial para implementar medidas com vista à redução

da taxa NEET. É necessário prevenir o abandono escolar precoce, facilitar a transição entre a escola e o mercado de trabalho, aumentar a empregabilidade da população jovem. O sucesso no combate ao aumento dos NEET depende da implementação de outras políticas públicas tais como o fomento da formação e estágios profissionais. No contexto atual de crise económica e financeira o desemprego dos jovens representa uma ameaça à coesão social na UE com o risco de produzir efeitos negativos no potencial económico e na competitividade da Europa. Os jovens passaram a ser uma prioridade na visão social da União Europeia que passou a considerar estes números “inaceitáveis”. Nesse sentido, a Europa decidiu agir em conformidade, alargando algumas medidas já existentes, dotando-as de reforços financeiros e alargando-as a grupos-alvo mais abrangentes. As reformas e as medidas concretas introduzidas em 2013 vêm descritas no Relatório Conjunto sobre o Emprego (COM, 2014).

Em França a iniciativa “Emplois d'avenir” propõe-se formar e contratar (contratos subsidiados) 250 mil jovens, na maioria no setor público, tendo sido lançado um projeto piloto que envolve 10 mil jovens NEET confrontados com graves dificuldades. A Espanha, país confrontado com uma das mais elevadas taxas NEET na Europa, aprovou uma estratégia de empreendedorismo e emprego dos jovens para o período 2013-2016, que inclui 100 ações e um orçamento total superior a 3,485 mil milhões de euros. Em Portugal a iniciativa denominada “Impulso Jovem” obrigou a uma reprogramação global dos fundos estruturais que deverá beneficiar 90 mil jovens até ao final de 2015. Para esta iniciativa foram reafetados 143 milhões de euros de financiamento para medidas que incluem estágios profissionais, bem como apoios à contratação de jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, através do reembolso das contribuições patronais para a segurança social.

Em vários países foram introduzidas medidas que visam facilitar a transição da escola para o mundo do trabalho, através do desenvolvimento de estágios profissionais e de contratos de aprendizagem. Neste campo, Portugal reformou o seu sistema de formação profissional, alargou a duração dos estágios e estendeu o acesso a todos os níveis de qualificação. Em Itália, por exemplo, foram afetados recursos para a ativação de estágios destinados a jovens NEET que vivem em zonas desfavorecidas, bem como para estudantes do ensino superior.

Alguns Estados-Membros concentraram-se na melhoria dos sistemas de educação e formação profissional a fim de melhor refletir as necessidades do mercado de trabalho, lançando as bases dos seus sistemas duais de ensino profissional ou revendo os sistemas existentes nessa perspetiva, como é o caso da Grécia e da Espanha. Outros instituíram quadros de qualificações para melhor estabelecer a ligação entre educação geral, ensino, formação profissional e ensino superior e assim melhorar a transparência das qualificações além-fronteiras.

Entre as medidas implementadas estão também as alterações introduzidas nos sistemas de

ensino superior em muitos países da União Europeia, entre os quais Portugal. Estas reformas visam aumentar o número de estudantes e a taxa de conclusão dos cursos, reduzir o abandono escolar e reduzir a duração média dos cursos. Na Grécia na sequência das reformas introduzidas, o número de vagas a disponibilizar nas diferentes áreas de estudo, é fixado entre as instituições de ensino superior na estreita colaboração com os empregadores e os ministérios competentes que fornecem orientações detalhadas, assentes nas necessidades do mercado de trabalho.

Como se pode depreender pela multiplicidade de medidas implementada, as orientações políticas dirigidas ao combate aos NEET terão que ser diversificadas por forma a combater os diferentes obstáculos que surgem no percurso de acesso ao emprego. Deverão ser observados com especial atenção os diferentes grupos vulneráveis que têm maiores probabilidades de acumular desvantagens tendo sempre presente que o objetivo é preparar a sua entrada no mercado de trabalho. Muitos necessitam de superar obstáculos pessoais antes de poderem participar num programa de emprego. A prática de abordagens preventivas adotadas ainda durante o percurso escolar pode evitar que muitos jovens percam o rumo, abandonando a escola sem nenhuma qualificação formal.

“Os jovens têm de ser lançados num percurso sustentável de longo prazo. Não basta encontrar soluções de curto prazo. Os jovens precisam de emprego de qualidade, estável e sustentável. Isto inclui muni-los das qualificações necessárias para uma integração bem-sucedida no mercado de trabalho” (Eurofound, 2012: 2).

A *Estratégia da EU para a juventude – Investir e Mobilizar* (COM, 2009) era já o prenúncio da preocupação dos estados membros com a situação dos jovens europeus. O documento define uma estratégia para as futuras políticas da juventude para o período 2010-2018, procurando estabelecer uma abordagem transversal para mobilizar os jovens na Europa para os diversos desafios, em especial no que se refere ao ensino, emprego, inclusão social e saúde.

A nova estratégia previa três objetivos: criar mais oportunidades de educação e emprego para os jovens; melhorar o acesso e a plena participação dos jovens na sociedade e fomentar a solidariedade mútua entre os jovens e a sociedade para prevenir a exclusão social.

A atenção dispensada a este grupo foi reforçada em 2010 com a adoção da *Estratégia Europa 2020*, para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, preconizando a redução do abandono precoce da educação e formação, o aumento dos níveis de conclusão do ensino superior e o aumento da proporção de pessoas com emprego. A iniciativa *Juventude em Movimento* faz parte da estratégia de crescimento «Europa 2020» e propõe um conjunto de medidas que visam adequar os sistemas de ensino e de formação às necessidades dos jovens,

aumentando a sua empregabilidade e o acesso ao mercado de trabalho, “através de uma aposta na qualidade dos sistemas de ensino na Europa, no sentido de formar jovens cada vez mais qualificados, com conhecimentos sólidos e com capacidade de inovação” (COM, 2012).

A educação ocupa um lugar central nesta nova estratégia que prevê que se devem melhorar os níveis de educação, particularmente através da redução do abandono escolar para menos de 10%, e do aumento da percentagem de jovens no ensino superior ou equivalente para, pelo menos 40% até 2020.

Na perspetiva de combate ao desemprego juvenil a comissão propôs um conjunto de medidas para implementar a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (COM, 2013: 144) dotada de um orçamento de 6 mil milhões de euros para o período 2014/2020. Montante que fica aquém das previsões da Organização Mundial do Trabalho que estima que os custos da criação de garantias para os jovens em toda a zona euro deverá ascender a 21 mil milhões de euros. O programa apoiará em especial, os jovens que atualmente não têm emprego, não estudam, nem frequentam qualquer formação (NEET) em regiões onde as taxas desemprego juvenil atingiram mais de 25% em 2012. Portugal é um dos países elegíveis e, por isso, o fundo destinou a Portugal 150 milhões de euros para serem aplicados em ações direcionadas aos jovens até aos 30 anos, proporcionando-lhes a experiência de um primeiro emprego, estágio, aprendizagem ou cursos de formação. A intervenção inclui medidas de apoio à transição entre a inatividade/sistema de educação e formação e o emprego, medidas de apoio à criação de emprego para estes jovens, incluindo instrumentos que visem reforçar o apoio à criação do próprio emprego ou empresa.

A urgência no combate ao desemprego jovem é sublinhada pela UE que em fevereiro de 2013 estabeleceu a implementação de uma Garantia para a Juventude (COM, 2012: 729), uma reforma ambiciosa a aplicar em todos os países da União com o objetivo de “assegurar que todos os cidadãos e residentes legais na UE até aos 25 anos, que se encontrem desempregados, bem como os jovens recém-licenciados com idade inferiores a 30 anos, recebam uma oferta de emprego, educação contínua, ou oportunidade de aprendizagem nos quatro meses subsequentes à perda do emprego ou ao fim da educação formal” (COM, 2012: 729). A medida representa uma das reformas estruturais mais importantes e urgentes que os países da UE devem introduzir para enfrentar o desemprego dos jovens e a inatividade e para melhorar os sistemas de ensino e as transições da escola para o trabalho. O documento destaca em particular que os instrumentos da Garantia para a Juventude “devem melhorar a situação dos jovens que não estão empregados, não estudam nem participam em ações de formação (NEET)”. Para que seja possível medir e avaliar o impacto dessas medidas, apela aos Estados-Membros a definirem “objetivos e indicadores claros” propondo simultaneamente um acesso

mais fácil ao financiamento pelos fundos da UE, a simplificação da utilização dos recursos e a suspensão temporária do cofinanciamento nacional.

“Investigar agora no capital humano que os jovens europeus representam trará benefícios a longo prazo e contribuirá para um crescimento económico duradouro e inclusivo. A União será capaz de tirar pleno proveito de uma mão-de-obra ativa, inovadora e qualificada, ao mesmo tempo que evitará os custos muitos elevados de ter jovens que não trabalham, nem estudam nem seguem qualquer formação (NEET) os quais representam atualmente 1,2 % do PIB”, destaque do Jornal Oficial da União Europeia – recomendação do Conselho de 22 abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma *Garantia para a Juventude*. (COM, 2012: 729)

A Recomendação europeia de uma Garantia para a Juventude foi assumida pelo governo de Portugal no *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020*. (PT/CE, 2014) como um “investimento” na população jovem e como um contributo importante para a redução dos custos sociais e económicos que o desemprego de jovens acarreta para os indivíduos afetados, para as suas famílias, as suas comunidades e o país no seu todo.

Reconhecendo a complexidade dos percursos de transição entre a escola, o mercado de trabalho e a vida adulta, o governo decidiu estender a Garantia Jovem aos jovens até aos 30 anos, incluindo no programa uma grande heterogeneidade de jovens que resulta não só da diversidade etária (15-29 anos) como do nível das habilitações académicas, ou dos percursos marcados pelo abandono escolar precoce, pelo desemprego de longa duração, pela inatividade e pela exclusão social. A heterogeneidade do grupo determina a identificação de grupos-tipo para que as respostas sejam adequadas a cada situação em concreto sendo precedidas de ajudas técnicas ao nível da orientação vocacional, do desenvolvimento de técnicas de procura de emprego e de gestão de carreira, do desenvolvimento de competências transversais promotoras da empregabilidade e de ações de aconselhamento individual e exploração de trajetórias mais ajustadas a cada perfil.

Nos domínios da educação e formação que irão ser disponibilizados aos jovens abrangidos pelo programa, privilegiam-se as modalidades de oferta de dupla certificação, as formações curtas do ensino superior e o apoio ao regresso à educação e formação, em contexto de ensino superior. Estágios profissionais e incentivos à contratação integram as respostas que são oferecidas aos jovens no sentido de promover a sua integração no mercado de trabalho. Estão neste grupo os Estágios Emprego, INOV-Contacto e o Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central e Local, os incentivos à contratação, programas e medidas de apoio ao empreendedorismo, bem como o recurso à utilização de linhas de financiamento e microcrédito.

Estudos recentes sobre a realidade dos NEET mostram que o número tende a aumentar apesar da atenção política e dos avultados investimentos realizados na tentativa de resolução do problema destes jovens que se encontram fora da escola e do mercado de trabalho. As iniciativas políticas dirigidas a este grupo têm tido um impacto muito limitado. As pesquisas também sugerem que os NEET compreendem um grupo muito diferenciado incluindo jovens desfavorecidos, jovens que abandonaram a escola ou jovens que perderam o emprego e não regressaram ao mercado de trabalho. Para cada uma destas realidades são necessárias intervenções específicas.

Os estudos mostram que o afastamento destes jovens é desastroso em termos pessoais, mas, como já foi referido noutro capítulo, também em termos económicos e sociais.

A luta contra este problema crescente é suscetível de ser agravada com a recessão e a consequente redução dos orçamentos do Estado na educação e formação e na assistência. A escassez de recursos obriga a que as medidas direcionadas aos jovens NEET sejam criteriosas e criativas, direcionadas especificamente a cada grupo de indivíduos em função das suas necessidades individuais no sentido de promover o seu aconselhamento e orientação para programas de alfabetização, ensino e aprendizagem, empregabilidade e outros projetos personalizados. Uma economia estagnada limita a possibilidade dos empregadores de proporcionar formação e estágios adequados, a quebra das ofertas de emprego e o aumento do emprego não qualificado tenderá a agravar o problema dos jovens. A resolução do problema vai exigir uma resposta robusta a nível das políticas europeias mas também a nível local e regional assente no conhecimento profundo do problema, das suas causas e consequências.

2. NEET: o caso português

Em Portugal, o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2015) faz o retrato de um país com mais de 400 mil jovens, entre os 15 e os 30 anos, sem ocupação. Na fotografia estão não só os desempregados mas também os jovens que não trabalham nem estudam e que, no dicionário do INE são os “inativos desencorajados”. Desencorajados porque o sistema de ensino não é atrativo, desencorajados porque o mercado de trabalho não tem capacidade para os receber. Estes números identificam desde logo dois problemas: falhas na capacidade de atração do sistema educativo e falta de capacidade do mercado de trabalho para receber uma geração potencialmente mais escolarizada dos que as gerações que a precederam, mas genericamente desocupada porque não encontra no mercado de trabalho uma ocupação corresponde à sua preparação académica. Ao longo deste capítulo vamos tentar perceber quem são estes jovens, quem está em risco de se tornar NEET, quanto custa ao país a inatividade deste grupo (?).

2.1. Dimensão do fenómeno NEET em Portugal

Portugal tem a décima taxa NEET mais elevada entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a quinta da zona euro. Segundo dados divulgados no relatório *Society at a Glance 2014* (OCDE, 2014) os NEET representam quase 17% da população jovem entre os 15 e os 29 anos, sendo um dos países onde esta realidade mais se agravou. O estudo anual da OCDE sobre o setor da Educação revela que em menos de uma década os jovens que não estudam, não trabalham nem estão em formação aumentaram quase 4%. Em 2005 os NEET representavam 12,9% dos jovens entre os 15 – 29 anos, número que atingiu em 2012, 16,6% dos jovens nessa faixa etária, sendo que 11,8% estão desempregados e os restantes estão inativos.

O número está longe dos 29,1% da Turquia, que lidera a lista dos países com as mais elevadas taxas NEET, da Espanha (25,7%) ou da Itália (24,6%) mas não deixa de ser preocupante. Tanto mais que a tendência se tem acentuado à medida que sobe a taxa de desemprego jovem que em 2013 alcançou pela primeira vez os 40%, em Portugal. Este facto, estará na origem de uma subida acentuada da taxa NEET em Portugal entre 2007 e 2012. No quadro do desemprego jovem, os NEET constituem um dos grupos mais problemáticos, e a sua desvinculação do mercado de trabalho e do sistema educativo tem merecido uma atenção crescente por parte dos governos nacionais.

O relatório revela que a percentagem de jovens NEET aumentou na maior parte dos países da OCDE desde o início da crise económica e destaca que “do quarto trimestre de 2007 ao quarto trimestre de 2012, o maior aumento pertenceu à Grécia, Luxemburgo, Irlanda, Itália e Espanha”. A Grécia ocupa o topo da lista do desemprego na zona euro e também lidera a lista do maior número de jovens desocupados na Europa, com 27,9% entre os 15 e 24 anos.

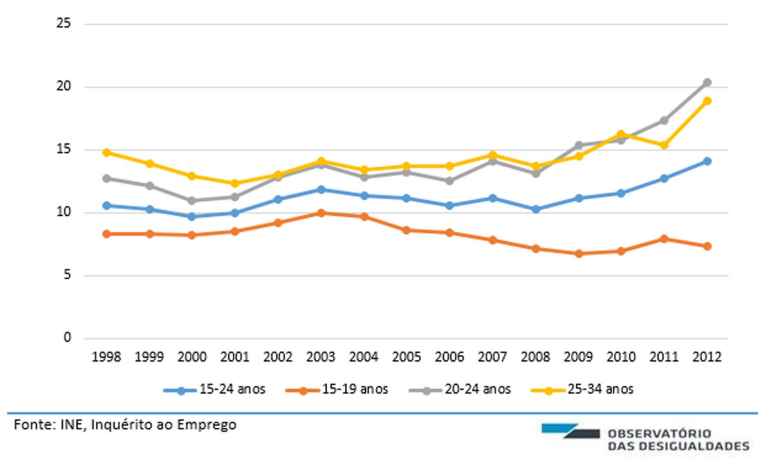
A OCDE coloca Portugal como um dos países onde a crise teve maior impacto sobre o setor da educação e do acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Uma realidade verificada no relatório conjunto sobre o emprego (COM, 2014: 51) que considera dramática a situação dos jovens no mercado de trabalho, com sete estados-membros, onde se inclui Portugal, com taxas de desemprego muito superiores à média da UE. Em relação aos jovens que não trabalham nem seguem qualquer ação de educação ou formação o relatório revela que em 2014 o número de NEET subiu significativamente em quase metade dos países da União Europeia.



Quadro 4.

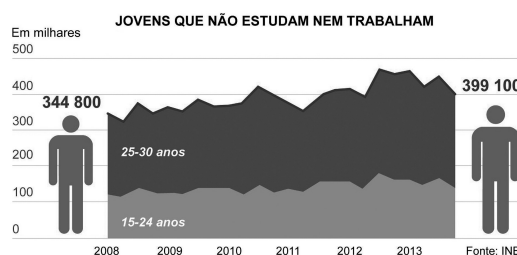
Em Portugal, o INE realizou um estudo onde incluiu pela primeira vez a realidade dos jovens portugueses que não trabalham, não estudam, nem frequentam qualquer ação de formação

(NEEF). O Relatório Estatísticas do Emprego – 3.º Trimestre 2013 (INE, 2013) revela que no final de 2012, 435 mil jovens estavam nesta situação. Têm entre 15 e 30 anos e não estão na escola, mas também não conseguem entrar no mercado de trabalho. Segundo os cálculos, em 2012, existiam 159,5 mil jovens, (14,1% de indivíduos com idades entre os 15 e os 24 anos) que não estavam a trabalhar, mas também não estavam na escola ou a frequentar qualquer formação. No ano anterior (2011) o número atingiu os 145,5 mil e a taxa de 12,7%. Regista-se assim um aumento global das taxas de NEET para o subgrupo dos 20-24 a partir de 2000 e um decréscimo para o subgrupo 15 a 19 anos sobretudo a partir de 2003. Esta exceção pode ser explicada pelo aumento da escolaridade obrigatória ocorrida nesta faixa etária.



Quadro 5. Taxa de jovens não empregados que não estão em educação nem em formação (NEEF) %

Mas se alargarmos a faixa etária à população de jovens com idades compreendidas entre os 25-34 anos, o problema torna-se muito maior e assume outros contornos, a taxa sobe para os 18,9%, representando 275,4 mil jovens. Os números expressam uma realidade dramática que atinge um número crescente de jovens que se encontram numa situação de estagnação económica e social. A crise económica veio dificultar a transição de muitos jovens do ambiente académico para o mundo do trabalho, com o desemprego a atingir proporções alarmantes. De acordo com o Instituto de Estatística (INE, 2013b) a taxa de desemprego jovem (15 aos 24 anos) atingiu os 37,7%, o que revela que quatro em cada 10 ativos jovens residentes em Portugal estavam desempregados em 2012. Os números só não atingem proporções maiores porque muitos jovens viram na emigração a única saída. Os fluxos de emigração aumentaram expressivamente nos últimos anos e segundo o INE em 2012 deixaram o país mais de 121 mil portugueses. Estima-se que na última década (2001 a 2011) Portugal tenha perdido quase meio milhão de jovens entre os 15 e os 29 anos. O estudo da situação dos jovens perante o mercado de trabalho (INE, 2013b) revela que este fenómeno dos jovens que não trabalham nem estudam tem vindo a aumentar, sobretudo a partir de 2008, altura em que se instala a crise económica e financeira na Europa, passando de uma taxa de 10,3% em 2008 para 14,1% em 2013.



Quadro 6.

Ainda de acordo com o INE, os jovens com menos escolaridade são os mais afetados mas o problema cresceu nos últimos anos entre os jovens com ensino secundário ou superior. Em 2012, 83,1 mil NEET tinham completado no máximo o 3.º ciclo do ensino básico, 59,2 mil o ensino secundário e pós-secundário e 17,2 mil o ensino superior. O estudo conclui ainda por uma relativa estabilidade da taxa NEET para o primeiro nível de escolaridade, um acréscimo global para o secundário e pós-secundário e um comportamento mais irregular no caso do ensino superior com um aumento significativo de 2011 para 2012.

Historicamente as mulheres integram o grupo mais representado nas taxas NEET, mas a partir de 2012 regista-se um movimento de convergência das taxas, sendo a taxa NEET para os homens dos 15 aos 24 de 14,8% ligeiramente superior à das mulheres, 13,5%.

Portugal	2011						2012						2013					
	Taxa de desemprego total			Taxa de desemprego dos 15-29 anos			Taxa de desemprego total			Taxa de desemprego dos 15-29 anos			Taxa de desemprego total			Taxa de desemprego dos 15-29 anos		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Total	12,7	12,3	13,0	22,2	21,4	23,0	15,5	15,6	15,5	27,8	27,0	28,6	16,2	16,0	16,4	28,9	28,0	29,8
Até ao básico - 3º ciclo	13,5	13,0	14,2	26,2	24,4	29,1	16,0	16,3	15,7	30,8	29,8	32,6	17,0	17,5	16,3	32,8	32,0	34,2
Secundário e pós-secundário	13,4	12,2	14,5	19,8	18,4	21,2	17,6	16,4	18,8	26,6	25,8	27,3	17,4	15,6	19,1	27,5	25,0	30,0
Superior	9,0	9,5	8,6	18,1	17,6	18,4	11,6	11,2	12,0	24,3	20,3	26,3	12,6	10,6	13,9	24,7	22,6	25,7

Unidade:%

Fonte: Inquérito ao Emprego

Quadro 7. Taxa de desemprego segundo o grupo etário e sexo, por nível de escolaridade em 2011-2013

Em suma, ser NEET afeta toda a população jovem independentemente do seu nível de escolaridade embora sejam dominantes nos níveis de escolaridade mais baixos.

Em análise mais fina e reduzindo o foco para o grupo de jovens 18-24 anos a situação não é muito diferente.

	2008	2009	2010	2011	2012
Taxa Jovens NEET	12,7%	13,9%	14,8%	16,0%	18,7%
ISCED 0-2	8,4	9,1	9,2	9,1	9,4
ISCED 3-6	4,3	4,8	5,7	6,9	9,3

Fonte: Eurostat

Quadro 8. Jovens portugueses (18-24 anos) não empregados nem em educação nem em formação (NEET) por nível de escolaridade (em % dos jovens NEET)

Os jovens NEET representavam em 2012, 18,7% da população dos 18 aos 24 anos, um valor que tem vindo a aumentar desde 2008, ano em que a taxa NEET em Portugal era de 12,7%. Verifica-se que o peso dos jovens com baixos níveis de educação em pontos percentuais das taxas NEET é sempre mais elevado que o dos jovens que atingiram uma escolaridade de nível secundário ou superior. No entanto, em 2012 esse diferencial é muito reduzido, refletindo não só a gravidade da situação dos jovens menos qualificados no mercado de trabalho, mas também um agravamento das condições para os jovens mais qualificados (INE, 2013b).

Registam-se ainda diferenças regionais assinaláveis com as regiões autónomas da Madeira e dos Açores com taxas NEET que ultrapassam os 20%, seguindo do Alentejo, Lisboa e Algarve a rondar os 15%. As regiões norte e centro com valores abaixo da média nacional ronda os 12% (INE, 2013b).

No Retrato da Juventude em Portugal (INE, 2015) publicado em agosto de 2014 para assinalar o Dia Mundial da Juventude, o INE destaca que na última década (2001-2011) o aumento da população jovem inativa de 36,8% para 44,1% é o resultado da progressiva escolarização das populações mais jovens, mas também do aumento de condições atípicas perante a atividade económica que conduz a um “aumento dos jovens vulgarmente designados de nem-nem, ou seja, que nem estudam, nem estão em formação, nem trabalham, nem se encontram à procura de emprego”.(INE, 2015, 12). Apesar do aumento das qualificações (em 2001 apenas 8,3% dos jovens tinham um curso superior quando em 2011 já eram 14,9%) a inserção dos jovens no mercado de trabalho é cada mais difícil e intermitente com a taxa de desemprego jovem a atingir o dobro da taxa de desemprego total. Neste retrato à juventude nacional o INE destaca ainda o agravamento da diferença salarial média entre os jovens e os outros grupos etários. O salário médio mensal de 622 euros de um jovem trabalhador compara com os 810 € de um trabalhador mais velho uma diferença que se tem vindo a agravar desde 2002 e que atingiu entre 2011 e 2013 uma diferença salarial média de 23,2% segundo o relatório.

Números que podem justificar que cerca de 25,6% dos jovens portugueses entre os 16-24 anos esteja em “risco de pobreza” (INE,2015).

A situação dos NEET foi também alvo de um estudo realizado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho onde é destacada a taxa alarmante de jovens que estão fora da escola e do mercado de trabalho e chama a atenção para a necessidade de adoção de medidas urgentes (Eurofound, 2012)

O relatório da Eurofound (2012) associa a crise económica na Europa ao aumento expressivo na taxa NEET e analisa a situação dos jovens no mercado de trabalho da Europa, centrando-se especificamente no grupo classificado como NEET. Embora admitindo que as características

dos NEET variam muito de país para país dentro da União Europeia, o relatório identificou quatro grupos distintos de países, de acordo com as taxas NEET e as características dos jovens.


Portugal foi classificado no grupo três, juntamente com a Espanha, Irlanda, Estónia, Letónia e Lituânia. Países em que a taxa de desemprego jovem duplicou ou triplicou desde o início da crise financeira em 2008 em que a taxa NEET é muito influenciada pelo aumento do desemprego.

Este conjunto de países caracteriza-se por taxas NEET acima da média da União Europeia, maior proporção NEET em situação de desemprego (no caso português esta proporção foi de 70,1%, em 2012), taxas NEET que resultam essencialmente do aumento do desemprego associado à crise e, mais preocupante, uma parte substancial dos NEET têm um nível de escolaridade relativamente elevado o que revela um problema estrutural que dificulta a transição da educação para o mercado de trabalho dos mais qualificados. No caso português, 9,0% dos NEET tinham completado o ensino superior em 2011 e 10,8% em 2012, revelando uma tendência crescente.

Neste grupo, a maior parte dos NEET são do sexo masculino e a parcela dos que possuem alguma experiência profissional é superior à média da UE, por outro lado, a percentagem de jovens que deixaram de procurar emprego por acharem que não conseguem trabalho é também superior à média da UE. Nestes seis países uma parcela significativa de NEET têm educação superior e são altamente qualificados. É de sublinhar, no entanto, que em Portugal e Espanha, cerca de 70% dos NEET têm baixos níveis de escolaridade.

<p>Grupo 1: Áustria, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido</p> <ul style="list-style-type: none"> -baixa taxa de NEET -inativos -com experiência de trabalho -baixa qualificação -trabalhadores encorajados 	<p>Grupo 2: Bulgária, Grécia, Hungria, Itália, Polónia, Roménia e Eslováquia</p> <ul style="list-style-type: none"> - elevada taxa de NEET -mulheres - inativos -sem experiência de trabalho - alta qualificação - trabalhadores desencorajados
<p>Grupo 3: Portugal, Espanha, Estónia, Irlanda, Lituânia e Letónia</p> <ul style="list-style-type: none"> -elevada taxa de NEET -homens -desempregados -com experiência de trabalho -alta qualificação - trabalhadores desencorajados 	<p>Grupo 4: Bélgica, Chipre, França, R. Checa, Luxemburgo e Eslovénia</p> <ul style="list-style-type: none"> -taxa de NEET abaixo da média -desempregados -com experiência de trabalho -qualificação média - trabalhadores encorajados

Fonte: NEETs – Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe (Eurofound, 2012).

 **OBSERVATÓRIO
DAS DESIGUALDADES**

Quadro 9. Grupos de países europeus de acordo com o perfil da sua população com idade entre os 15-29 anos que não está a trabalhar nem a estudar nem em formação (NEET) %

Entre os 28 países da EU Portugal ocupava em 2012 o quarto lugar em termos de taxa de desemprego de jovens, a seguir à Grécia (55,3%), à Espanha (53,2%) e à Croácia (43,0%), situando-se também acima da média da EU (23,0%). A Alemanha (8,1%), a Áustria (8,7%) e a Holanda (9,5%) registam as taxas mais baixas. Em termos de rácio de desemprego de jovens (proporção de desempregados jovens na população total jovem), Portugal ocupava o terceiro lugar, a seguir à Espanha (20,6%) e à Grécia (16,1%).

Paralelamente, Portugal integra o grupo dos países da UE, juntamente com Espanha, Irlanda e Grécia que apresentam simultaneamente, uma taxa de desemprego muito elevada 37,7% em Portugal contra 23% da EU e uma proporção de jovens ativos que se encontram a estudar relativamente baixa quando se faz a comparação com países como a Holanda ou a Dinamarca, países onde existe a tradição dos estudantes terem empregos de curta duração ou a tempo parcial e inferiores à média da EU: 10,1% em Portugal para cerca de 14% na União Europeia.

A diferença poderá ser justificada, conclui o estudo, pelo papel que o sistema educativo desempenha e, em particular da existência de educação de natureza vocacional e de esquemas de aprendizagem mais facilitadores da transição da escola para o mercado de trabalho.

Em Portugal a taxa de desemprego de jovens tem aumentado de forma continuada desde 1998. Em 2012 a duração média do desemprego de jovens era de 13 meses e a de jovens adultos (25-34) era próxima dos 2 anos.

2.2. Quem são

Não é possível definir este grupo de forma consensual e isso tem reflexos na discussão gerada em torno da questão. Para efeitos estatísticos parametrizou-se que os NEET são jovens, entre os 15 e os 29 anos, que não trabalham, não estudam e não estão a frequentar qualquer formação.

As investigações realizadas sobre o tema são consensuais em relação à heterogeneidade do conceito que abrange vários subgrupos de jovens, vulneráveis e não vulneráveis, com necessidades diferenciadas no que respeita à sua caracterização pessoal, económica e social. Em particular, os grupos vulneráveis que integram jovens desempregados, doentes ou deficientes, enfrentam maiores dificuldades na obtenção de um emprego estável após terem deixado a escola sendo o grupo mais representativo o dos jovens em situação de desemprego convencional. Estes jovens recém-chegados ao mercado de trabalho enfrentam barreiras consideráveis nos seus esforços para conquistar um lugar no mundo laboral. Muitas vezes têm qualificações, mas faltam as competências adequadas e exigidas pelo mercado que lhes permitam ter acesso a um emprego estável. No seu percurso passam por trabalhos temporários, pouco qualificados e por sucessivos períodos de desemprego e inatividade.

Alguns terão pouco ou nenhum controlo sobre a sua situação, constituindo, por isso, os grupos mais vulneráveis que integram os desempregados, os jovens portadores de deficiência ou os jovens que tendo assumido precocemente responsabilidades familiares, deixaram de estar disponíveis para o trabalho. Inclui ainda os jovens imigrantes ou descendentes de imigrantes, os que vivem em zonas desfavorecidas ou rurais, os descendentes de famílias desestruturadas ou carenciadas.

Mas neste conceito abrangente estão também os jovens que decidem voluntariamente permanecer fora do mercado de trabalho e do sistema de ensino. Neste grupo convivem jovens que desistiram de procurar trabalho devido às baixas perspectivas de encontrar um emprego durante este período de recessão, jovens licenciados que consideram que os empregos disponíveis são de baixa qualidade e abaixo das suas competências e aspirações, mas também e principalmente, os jovens que abandonaram a escola sem nenhuma formação ou especialização.

Apesar do grupo ser muito heterogéneo muitos têm em comum um conjunto de vulnerabilidades: desde logo, a ausência ou perda de contacto com o mercado de trabalho e com o sistema educativo retira-lhes a possibilidade de acumular capital humano através dos canais formais. Para além disso, têm maior probabilidade de perder regularmente o emprego e quando o têm é pouco qualificado, precário e mal remunerado.

Cada um destes subgrupos requer formas específicas de intervenção política que lhes permita a entrada no mercado de trabalho ou no sistema educativo. É um grupo heterogéneo e essa diversidade deve ser considerada quando são desenhadas as políticas para trazer os NEET de volta ao mercado de trabalho ao à educação e formação.

2.3. Quem está em risco?

Mas afinal, quem está em risco? Aqueles que correm maiores riscos são os jovens desempregados, sobretudo aqueles que possuem baixos níveis de educação. Para esses, o risco de cair em situação NEET é três vezes superior ao de um jovem com habilitação superior. Mas o drama atinge também os imigrantes ou descendentes de imigrantes que têm uma maior probabilidade (70%) de se tornarem NEET que um nacional. Ter uma deficiência ou um problema saúde é também fator de risco. Viver em família monoparental ou ter pais que passaram pela experiência do desemprego aumenta substancialmente a probabilidade de ser NEET.



Quadro 10.

Alguns jovens correm um risco mais elevado de se tornarem NEET do que outros. Depois de elaborar teoricamente a dimensão do problema a nível europeu procuramos responder à questão elaborando um modelo teórico de explicação da probabilidade de um jovem cair na situação NEET a partir dos dados do INE. Defendemos que a condição NEET é o resultado da conjugação de duas determinantes; por um lado a inserção social do jovem, a família, o sistema educativo e o mercado de trabalho; por outro lado, as suas trajetórias individuais.

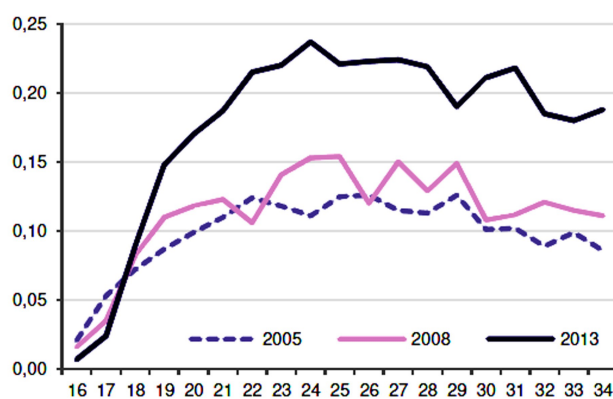
Tomando como referência o estudo do INE, “Dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal” (INE: 2014 a) um documento que analisa a situação dos jovens e as transições para o mercado de trabalho, centrando-se especificamente no grupo classificado como NEET, conclui-se que existe um conjunto de características individuais e familiares que podem aumentar o risco relacionados com as vulnerabilidades dos NEET. Aliás, da revisão da literatura sobre esta questão parece existir um consenso razoável sobre os fatores de risco que ampliam a possibilidade de um indivíduo se tornar NEET. Estes incluem os antecedentes familiares, associadas à pobreza, ao desemprego dos progenitores, a pertença a uma minoria étnica ou a uma família migrante, a deficiência ou a doença crónica.

Os resultados apresentados no estudo apresentam um alto nível de coerência com a literatura geral. Assim, os jovens que abandonaram o seu percurso escolar com uma educação e formação inadequadas têm maiores probabilidades de cair na situação NEET. Comparando os jovens pelo nível de escolaridade completo verifica-se que um jovem que apenas tenha concluído o 3.º ciclo do ensino básico (9.º ano) tem uma maior probabilidade de se tornar um NEET do que aquele que concluiu uma licenciatura. Essa desvantagem traduz um risco

acrescido no grupo dos jovens adultos (25-34 anos) que apenas concluíram o 9.º ano. Para esses, a probabilidade de vir a ser um NEET aumenta 12 pontos percentuais comparando com os jovens com níveis de escolaridade mais elevados e essa desvantagem tem vindo a aumentar desde 2008. Já o nível secundário e pós-secundário não apresenta diferenças significativas em 2013 relativamente a um curso superior.

A educação constitui a variável mais importante e a que influencia mais fortemente a probabilidade de ser NEET, no entanto existem outros fatores de risco que devem ser considerados nesta análise como o contexto familiar em que os jovens se encontram inseridos. Neste campo, os jovens adultos (25-34) que ainda vivem em casa dos pais têm uma maior probabilidade de ser NEET, uma tendência que se tem vindo a agravar desde o início da crise. Viver numa família monoparental aumenta os riscos de se tornar um NEET, um risco que aumenta se um membro do agregado familiar estiver desempregado. Em sentido oposto, quanto maior for a escolaridade média do agregado familiar, menores serão as probabilidades de se tornar um NEET.

Por outro lado, a probabilidade de ser NEET cresce acentuadamente com a idade. Quando o jovem completa 18 anos a probabilidade de ser NEET aumenta 9% relativamente à mesma probabilidade quando tinha 15 anos e quando chega aos 24 o aumento da probabilidade sobe para 24%. Desde o início de 2008 verifica-se um aumento dessa probabilidade em todas as idades, especialmente a partir dos 19 anos, coincidindo com a conclusão do ensino secundário.



Quadro 11: Probabilidade de ser NEET por idade (efeitos marginais regressão Logit) Fonte: INE

Por fim, verificamos que as taxas NEET não são homogeneamente distribuídas no território, verificando-se diferenças regionais assinaláveis que interferem na probabilidade de cair numa situação NEET. Um jovem que viva na região Norte ou Centro tem menos probabilidade de se tornar NEET que um jovem que viva em Lisboa ou no Alentejo.

Estes resultados para os jovens portugueses estão em consonância com os resultados verificados a nível europeu e divulgados no relatório (Eurofound, 2012) e que revela que “os

jovens com baixos níveis de instrução têm três vezes mais probabilidades de se tornarem NEET do que um jovem com ensino superior e duas vezes mais que aqueles que concluíram o ensino secundário” (Eurofound, 2012: 56). Aliás, o fator educação constitui, segundo o relatório, “a variável mais importante e a que mais contribui para influenciar a probabilidade de se tornar um NEET” (Eurofound, 2012: 56). O relatório apresenta ainda outras conclusões que passamos a enumerar: Os jovens provenientes de comunidades imigrantes têm mais 70% de probabilidade de integrarem um grupo NEET que um nacional. Um jovem com deficiência tem 40% mais de probabilidades de vir a ser NEET. Os jovens cujos pais são divorciados têm 30% mais de probabilidades de virem a ser NEET, assim como aqueles cujos pais passam pela experiência do desemprego, situação que aumenta a probabilidade de ser NEET em 17%. Ser proveniente de famílias pobres ou de baixos rendimentos são fatores que potenciam a pertença a este grupo. Os filhos de pais com baixo nível de instrução duplicam a probabilidade de se tornarem NEET do que aqueles cujos pais têm um nível superior de educação.

Em suma, está identificado um conjunto de condições sociais e económicas que aumentam a probabilidade de ser NEET. Os jovens com baixo nível de escolaridade, que ainda vivem com os pais, sobretudo em famílias monoparentais, em que algum membro do agregado está desempregado e em que a família apresenta baixas qualificações para o mercado de trabalho, com menores níveis de escolaridade e menor empregabilidade justificam uma preocupação adicional já que estão mais vulneráveis a cair a situação NEET.

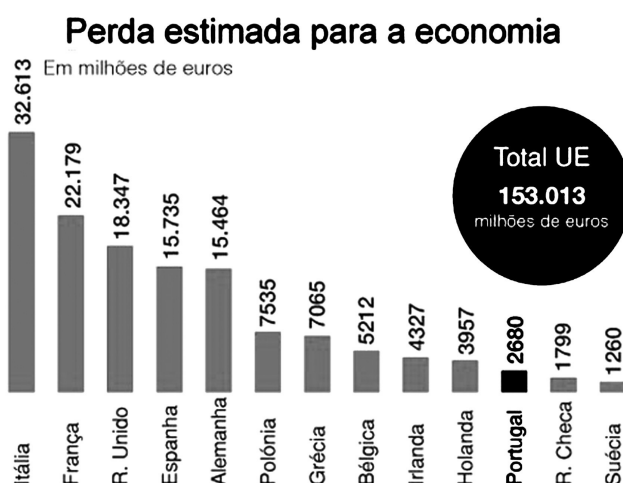
Por outro lado, a permanência na situação NEET nestes grupos etários constitui um travão à acumulação de capital tradicionalmente realizada quer na escola quer no mundo laboral, limitando as perspetivas de melhoria da sua condição de vida, razão pela qual estes jovens estão muito vulneráveis aos efeitos da crise. As cicatrizes provocadas pelo afastamento da escola e do mercado de trabalho terão efeitos duradouros nas suas vidas. Muitos destes jovens vão carregar para o resto da vida o peso de ter deixado cedo a escola e reduzido, com isso, as hipóteses de entrada no mercado de trabalho.

2.4. Quanto custam

Em Portugal os jovens entre os 15 e os 29 anos que não estudam nem trabalham (NEET) custam ao Estado 2.680 milhões de euros por ano. É um montante que corresponde a 1,57% do PIB (Eurofound, 2012), bastante acima da média europeia e que só não é mais grave porque o país tem vindo a perder para a emigração uma média de 100 mil portugueses por ano, maioritariamente jovens qualificados.

No entanto, às perdas económicas, soma-se o enorme desperdício de recursos humanos e de

talento dos jovens que vão enfrentar no futuro um conjunto de problemas sociais, como o trabalho precário e mal remunerado, o risco de desemprego recorrente, a pobreza e a exclusão.



Quadro 12.

Em relação aos custos económicos dos NEET, estão hoje contabilizados os custos do desemprego e da inatividade dos jovens quer em termos de prestações pagas quer da perda de rendimentos e de receitas fiscais, sendo possível assegurar que o crescimento dos NEET constitui um grave problema para as economias nacionais. Significa que as gerações mais jovens e mais escolarizadas perdem o tempo normal de entrada no mercado de trabalho ou simplesmente desistem de ser economicamente ativos após inúmeras tentativas fracassadas para encontrar trabalho, pagam por isso menos contribuições para os sistemas de segurança social, pagam menos impostos pois os seus salários são mais baixos. Sem autonomia financeira para sair da casa dos pais, adiam o casamento, adiam os filhos. Com as mais baixas taxas de natalidade do mundo e com a esperança média de vida a aumentar, está à vista o desastre demográfico europeu.

A partir de 2008, com a chegada da recessão, a participação dos jovens no mercado de trabalho agravou-se consideravelmente com um aumento exponencial do desemprego e das taxas NEET. A Europa já percebeu que não pode manter 14 milhões de jovens NEET, que não têm emprego nem frequentam qualquer programa de estudos ou de formação. Eles representam 12,9% dos jovens europeus e o preço a pagar pelo seu afastamento do mercado de trabalho e do sistema de ensino é muito elevado. “ A Europa não se pode permitir este desperdício de talentos que hipoteca o seu futuro” lê-se na proposta de recomendação do Conselho relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (UE, 2012).

Até porque as questões económicas representam apenas uma parte do preço que os países europeus terão de pagar por manterem uma parte da sua juventude excluída. A pertença ao grupo dos NEET implica um conjunto de consequências a curto e longo prazo para o indivíduo e

para a sociedade. Em termos pessoais os jovens podem desenvolver comportamentos de risco e problemas de saúde. Além disso, os NEET apresentam nível menor de interesse pela política e empenho social em comparação com os jovens ativos.

Os NEET têm uma maior probabilidade de virem a defrontar-se no futuro com condições de precariedade laboral e com baixos salários, devido à falta de acumulação de capital humano através dos meios formais. As perdas verificam-se também ao nível da economia com a emigração de mão-de-obra jovem que não consegue encontrar emprego no país.

Se não forem adotadas políticas para travar o aumento dos NEET vamos criar uma subclasse cada vez maior a viver à margem ou excluída da sociedade.

O desemprego juvenil não é apenas um problema dos jovens, é um problema dos países que no futuro vão suportar um enorme encargo socioeconómico. O fracasso dos jovens para entrar no mercado de trabalho em tempo útil vai dificultar a promoção dos recursos humanos e enfraquecer as bases para um crescimento sustentado, agravando a instabilidade social.

2.5. Educação e formação: um trunfo valioso

A qualidade da educação e da formação é um fator essencial para a geração de um crescimento inteligente e sustentável. Através da educação e da formação constrói-se o caminho para uma transição entre a escola e o mercado de trabalho. Mas será que o sistema de educação e formação está em sintonia com as necessidades do mercado de trabalho e as competências que este exige? Será que estamos a equipar as pessoas com as competências que preparem para a empregabilidade? O sistema de educação e formação deve ser desenvolvido por forma a garantir uma transição suave entre as duas realidades dando aos jovens as ferramentas adequadas para um início bem-sucedido no mercado de trabalho. No entanto, atualmente, um em cada cinco jovens disponíveis para o trabalho não consegue encontrar um emprego.

Mais ainda, a OIT estima que 130 milhões de jovens em todo o mundo “não têm as qualificações de base na leitura, escrita e matemática necessária à vida diária. Muitos saem do sistema educativo sem estas competências de base, tornando-se difícil para eles obter as aptidões técnicas necessárias para competir no mercado de trabalho. Além disso, não têm conhecimentos ou qualificações indispensáveis para ganharem a vida de forma sustentável, para compreender os elementos de um estilo de vida saudável ou tratar de negócios ou de aspetos legais” (OIT, 2012: 51). A organização refere que os países em desenvolvimento, enfrentam enormes desafios não só para criar as oportunidades de instrução para os seus jovens, mas também para elevar a qualidade do ensino e conclui que “a deterioração da qualidade do ensino superior é um problema, com diplomas formais obtidos a partir de alguns

estabelecimentos que são desvalorizados pelos empregadores e empresas” (OIT, 2012: 54). Outro desafio apontado pela organização reside na “baixa procura de trabalhadores altamente qualificados em muitas economias em desenvolvimento, com os padrões de crescimento a traduzir-se numa maior procura por empregos relativamente pouco qualificados. Estes tipos de empregos, e as condições de remuneração e trabalho que lhes estão associados, são evitados pelos jovens diplomados, o que explica um pouco o afastamento e o desencorajamento observados” (OIT, 2012: 54).

Na realidade, a crise económica com o consequente agravamento do desemprego jovem e o aumento das taxas de NEET revelou algumas das fragilidades do sistema de educação e formação, sendo possível identificar um conjunto de ineficiências que dificultam a transição da escola para o mercado de trabalho. Desde logo a reduzida preparação dos jovens para a entrada no mercado de trabalho, a falta de orientação e incentivo para o desenvolvimento de atitudes empreendedoras e para a criação do próprio trabalho, passando por uma reduzida ligação às necessidades do tecido empresarial com uma fraca articulação entre o mundo académico e o mundo empresarial, e culminando na ineficácia dos programas de combate ao insucesso e ao abandono escolar precoce.

Verifica-se que temos sistemas educativos inadequados que registam taxas de abandono escolar muito elevadas e que não fornecem aos jovens as competências essenciais para enfrentarem um mercado de trabalho cada vez mais exigente. Por isso, combater a escalada do desemprego juvenil exige a adoção de medidas para fazer face aos défices e aos desajustes em termos de competências.

A Comissão Europeia considera uma prioridade resolver as inadequações em matéria de competências e sublinha que “a competitividade, a capacidade de inovação e a produtividade da Europa dependem essencialmente da disponibilidade de trabalhadores com elevados níveis de educação e formação ” (COM2013 a: 12) contudo, sublinha o relatório, “o desempenho de muitos sistemas de educação é inadequado, uma vez que registam taxas de abandono escolar inaceitavelmente elevadas e podem não conseguir dar aos jovens as competências essenciais” sendo por isso urgente “tornar os sistemas educativos mais reativos às necessidades de competências atuais e futuras de forma a evitar inadequações e estrangulamentos em, termos de competências” (COM, 2013 a: 12).

No mesmo sentido, a OCDE considera que “uma boa educação continua a ser um trunfo valioso” (OCDE, 2013) destacando que “para os jovens um bom nível educacional oferece uma valiosa proteção contra a falta de experiência mesmo durante os períodos de crise”. Os números apresentados no relatório comprovam a teoria da correlação entre as taxas de emprego dos jovens e o nível de instrução: nos países da OCDE, a taxa de emprego para jovens na faixa

etária entre 15 e os 29 anos que deixaram a escola com o ensino secundário é significativamente mais elevada do que a taxa para os jovens que abandonaram a escola sem diploma. De acordo com os resultados da OCDE, um diploma do ensino secundário traduz-se numa redução do desemprego entre os 20-24 anos de idade de 7,4%, sendo de 6% no escalão 25-29 anos. Paralelamente os estudos demonstram que a incidência de desemprego de longa duração diminui com o aumento da escolaridade.

A ideia que tem vindo a ser difundida de que estudar não compensa não tem qualquer fundamento e menos ainda em Portugal onde as taxas de desemprego dos diplomados têm sido mais baixas que as taxas de desemprego globais. Por outro lado, Portugal é um dos países da UE que revela maiores diferenças salariais médias entre quem possui o ensino superior e quem tem no máximo o ensino básico. O diferencial equivale a mais do dobro da remuneração o que significa que o retorno financeiro e social do estudo é francamente positivo.

Apesar de serem inúmeros os fatores que intervêm na capacidade de um país conter o aumento do desemprego entre jovens numa época de crise, a forma como é feita a transição entre a escola e o trabalho parece ser a mais importante. O relatório destaca que países que apresentam maiores índices de pessoas com formação profissional, como a Áustria, a Alemanha ou o Luxemburgo, foram capazes de conter o aumento das taxas de desemprego a menos de 8%. Ao invés, países como a Grécia, a Irlanda ou a Espanha, nos quais menos de 25% dos jovens adultos possuem formação secundária profissional, registaram aumentos das taxas de desemprego de 12% ou mais entre os jovens 25 a 34 anos que possuem apenas formação secundária. (OCDE, 2013).

Em suma, uma educação de qualidade constitui um requisito fundamental na procura de soluções para o problema do desemprego jovem na Europa.

Mas, para aqueles que abandonaram a escola precocemente e que por isso estão numa situação de risco com pouca ou nenhuma instrução e poucas hipóteses de integrar o mercado de trabalho, a estratégia tem que passar pelo incentivo do regresso à escola ou à formação.

As estratégias de combate ao fenómeno NEET podem ser classificadas em termos de *prevenção, recuperação e reintegração*. Como parte da resposta ao desafio que representam os níveis alarmantes de desemprego entre os jovens o combate ao abandono escolar precoce surge no topo da lista de prioridades. É certo que a escola faz pouco sentido para grande número de jovens e para as suas famílias e a consequência é o desinteresse e a desmotivação. Estes jovens não querem aprender e passam pela escolaridade obrigatória sem qualquer dedicação ao trabalho escolar, sendo este um dos maiores dramas do sistema educativo.

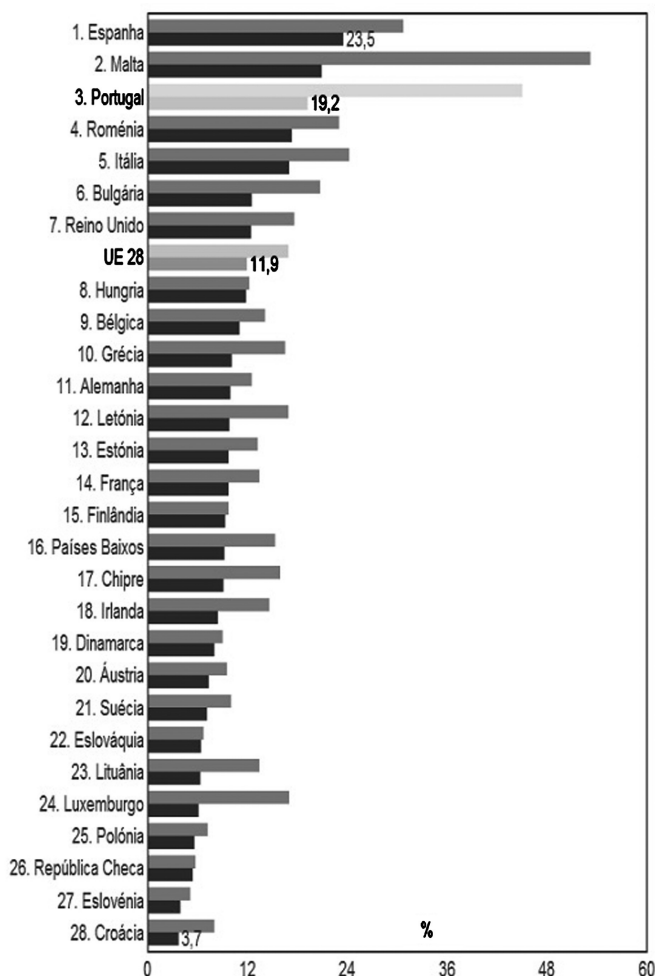
O resultado são elevadas taxas de abandono escolar que em, em 2012, atingiu os 20,8% em

Portugal. Apesar da tendência de decréscimo da última década continua a ser uma das taxas mais elevadas da União Europeia (12,8%) e um grave constrangimento ao desenvolvimento do país. A meta fixada na Estratégia Europa 2020 situa-se nos 10%, o que significa reduzir para metade a percentagem dos jovens que abandonam precocemente o sistema educativo. O risco de abandono escolar precoce afeta particularmente jovens com dificuldades de aprendizagem, fraco desempenho escolar e percursos escolares marcados por reprovações, associados muitas vezes a comportamentos de conflito na escola. Muitos acabam por abandonar a escola sem concluir o ensino básico ou o ensino secundário. Mas as razões do abandono escolar precoce não se limitam à escola. Famílias socialmente desfavorecidas e com baixos níveis educativos, minorias étnicas e população imigrante, ou situações de desagregação familiar são condições que ampliam a probabilidade de abandono precoce da escola. A estes fatores acresce uma nova realidade que emerge do atual momento de crise económica em que as famílias estão confrontadas com a realidade do desemprego, tornando mais visível a falta de capacidade financeira das famílias para suportar os encargos com a educação dos jovens.

De acordo com o Inquérito ao Emprego do INE, em 2013, 18,9% da população entre os 18 e os 24 anos encontrava-se em situação de abandono precoce da educação e formação. Isto é, não tinha mais do que o 3.º ciclo do ensino básico e não se encontrava a frequentar qualquer atividade de educação ou formação, com maior incidência nos jovens do sexo masculino, 23,4% face a 14,3% das jovens do sexo feminino neste grupo etário.

Apesar da progressão registada em matéria de redução das taxas de abandono continua a ser muito elevado e muito distante da meta dos 10% estabelecida na Estratégia Europa 2020. Para o sistema educativo português este é um enorme desafio.

Nos últimos anos Portugal tem implementado um conjunto de políticas educativas que visam a redução do número de alunos que abandonam precocemente o sistema de educação e formação, quer no âmbito da prevenção do insucesso escolar, quer da recuperação dos jovens que já abandonaram a escola antes de completarem o secundário. A Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto (PT, 2009), ao consagrar a escolaridade obrigatória até aos 18 anos, terá contribuído para a tendência de redução das taxas de abandono que se registam nos últimos anos em Portugal. O esforço realizado nas últimas décadas na qualificação da população reflete-se na evolução favorável deste indicador. Entre 2007 e 2012, a taxa de abandono escolar precoce diminui de 36,9% para 20,8% (os dados de 2014 indicam uma taxa de abandono precoce de educação e formação de 18,9%). Apesar disso, Portugal encontra-se ainda longe da meta de 10% fixada pela Estratégia Europa 2020.



Quadro 13. Taxa de abandono escolar 18-24 anos (19,2 % Portugal, 11,9 % EU-28). Fonte: Pordata

Porque é que tem sido tão difícil manter os jovens no sistema de educação e formação?

Um dos principais desafios consiste em determinar o que poderá ser feito para reduzir o risco destes jovens se desiludirem com o sistema educativo. O abandono escolar resulta não raras vezes de uma atitude negativa em relação à escola e ao que ela representa em termos de experiências negativas numa fase de formação da vida dos jovens. Muitos jovens não gostam da escola que consideram “chata” e “irrelevante”. Para muitos destes jovens, a escola não é suficientemente flexível para se adequar às suas necessidades.

Os jovens que abandonam a escola precocemente constituem um grupo muito heterogéneo, mas existem alguns indicadores que ajudem a identificar os jovens com maior risco. O insucesso escolar é um indicador de abandono escolar precoce, aqueles que apresentam maiores dificuldades vão ficando cada vez menos motivados para permanecerem na escola, aos invés, os alunos com bons resultados académicos tendem a permanecer no sistema educativo, independentemente de circunstâncias exteriores. Associado ao insucesso estão muitas vezes fatores como a pobreza ou a situação familiar dos agregados. Estudos demonstram que filhos de

país com poucas qualificações ou com trabalhos mal remunerados e pouco qualificados têm maior probabilidade de abandonar a escola. É possível identificar outra dicotomia entre meio rural e meio urbano, com disparidades regionais nas taxas de abandono. As minorias étnicas e as populações migrantes, nomeadamente de etnia cigana, apresentam taxas de abandono precoce mais elevadas.

No contexto da atual crise em que a integração no mercado de trabalho é mais difícil, regista-se um agravamento da situação dos jovens que desistem precocemente da escola. Ao contrário do que se verificava até aqui, em que o abandono resultava na integração em trabalhos não qualificados, em setores como a restauração ou a construção civil, com grande capacidade para absorver este tipo de mão-de-obra, hoje, os jovens permanecem numa situação em que não têm emprego nem qualificação e as perspetiva de integração no mercado laboral, ainda que num trabalho precário e mal remunerado, são reduzidas. As taxas de desemprego históricas registadas na União Europeia que nalguns países ultrapassam os 55% são o reflexo disso mesmo.

Não resta alternativa aos decisores políticos que não seja agir e apoiar os jovens na sua transição da escola para o trabalho. Caso contrário as consequências para a economia, para a sociedades e para os próprios jovens são dramáticas. O Parlamento Europeu tem feito sucessivos apelos aos Estados-Membros para que tomem medidas para a redução do abandono escolar, para a promoção de sistemas de formação e aprendizagem e para implementação de estratégias destinadas aos jovens que não estão empregados, não estudam e não seguem qualquer formação (NEET). O relatório do Parlamento Europeu, Combater o Abandono Escolar Precoce (PE, 2011) sublinha que o cumprimento do objetivo da Estratégia Europa 2020 de redução da taxa de abandono escolar precoce até 10%, “surtirá um efeito na descida da taxa de desemprego entre os jovens e na taxa de emprego, visto que 52% dos jovens que abandonaram precocemente a escola se encontram atualmente desempregados e que, de acordo com as estimativas académicas, o número de empregos existentes para uma mão-de-obra pouco qualificada continuará a diminuir nos próximos anos”, (PE, 2011: 14). O mesmo documento estima que a redução do abandono escolar em apenas 1%, criaria cerca de mais meio milhão de jovens qualificados todos os anos, (PE, 2011: 19). Recordando que o abandono escolar precoce representa uma perda de oportunidades para os jovens e uma perda de potencial social e económico para a Europa, o organismo europeu diz que os países europeus não se podem dar ao luxo de permitir um enorme desperdício de talento, por isso, convida os estados-membros a desenvolverem formas de reintegrar no sistema educativo os jovens que abandonaram a escola precocemente, adotando programas adequados, como escolas de “segunda oportunidade”, ou “alternativas”, sensíveis às necessidades dos jovens que abandonaram a escola desapontados com o sistema educativo, num ambiente de aprendizagem

adaptado, que recupere a autoestima e a confiança dos jovens na sua capacidade para aprender.

Embora a ênfase deva ser colocada na prevenção e na intervenção precoce, parece ser necessária uma combinação de medidas de prevenção e de reintegração, sendo que esta última será gradualmente mais difícil à medida que aumenta o período de afastamento da escola. Consideramos que o abandono escolar precoce é meio caminho andado para um jovem se tornar NEET e, uma vez nesta situação, o esforço para atrair estes jovens de regresso à escola ou à formação terá que levar em linha de conta uma estratégia abrangente assente na cooperação entre as empresas e o setor da educação, por forma a fazer corresponder os programas educativos às exigências do mercado de trabalho. Os setores com potencial elevado de crescimento e criação de emprego deverão ser prioritários e os programas educativos devem reforçar domínios como a ciência, a tecnologia, a engenharia ou a matemática.

No cumprimento do objetivo “Melhor e mais Educação”, o Portugal 2020: Plano Nacional de Reformas (PT, 2011) elenca um conjunto de iniciativas do governo que visam a redução do abandono escolar precoce e o aumento de diplomados no ensino superior:

- O reforço do ensino básico vocacional, uma via de ensino destinada aos alunos com mais de 13 anos com retenções acumuladas e que queiram optar por uma vertente de ensino mais prática.
- A revisão em curso do ensino profissionalizante dual de nível secundário, com o objetivo de melhorar a atratividade e a qualidade desta oferta educativa, bem como a permeabilidade das mesmas e as condições de acesso ao ensino superior.
- A criação de uma formação de ensino superior curta (120 ECTS) a ministrar essencialmente pelos Institutos Politécnicos. Estes Cursos Superiores Especializados destinam-se a dar continuidade às novas formações profissionais do secundário e permitirão uma requalificação das formações curtas integradas no ensino superior, com ampla ligação ao tecido empresarial regional, nomeadamente na definição dos programas de estudo e na disponibilização de estágios de qualidade no final da formação.

Esta estratégia terá que ser acompanhada da promoção destas ofertas junto dos jovens e das famílias, incentivando à opção por cursos de cariz mais tecnológico e para profissões mais industriais, por forma a diluir a má imagem dos cursos profissionais junto dos jovens portugueses. A parceria entre instituições de ensino e formação e o tecido empresarial será determinante para a afirmação da lógica do sistema dual de aprendizagem em Portugal e para aumentar as perspetivas de empregabilidade dos jovens, com reflexos na redução da taxa de abandono precoce de educação e formação.

Uma intervenção precoce é fundamental para prevenir o abandono escolar. A assistência deve ser permanente, avaliando padrões de comportamento dos jovens por forma a evitar que estes

sejam deixados de parte. Os jovens devem ser incentivados a obter uma qualificação secundária, considerada uma exigência mínima para que possam encontrar e manter um emprego. Um currículo variado e flexível que combine formação extraescolar com a participação regular numa experiência de trabalho, são muitas vezes as melhores estratégias para estes jovens.

O PNR define como estratégia de intervenção prioritária o combate ao insucesso e abandono escolar precoce na perspetiva de que este “constitui um fator nuclear no rompimento da reprodução social da pobreza e dos riscos de exclusão social” (PT, 2014: 40).

De acordo com os dados do PNR os índices mais elevados de abandono escolar verificam-se “no grupo de jovens com mais de 15 anos que ainda não concluíram com sucesso o 9.º ano e que não se sentem adaptados, nem motivados para as ofertas do ensino existentes”, (PT, 2014: 51). O Plano sublinha a necessidade de uma intervenção precoce e adequada logo que são detetadas as primeiras dificuldades, procurando assegurar que estes jovens concluem o ensino básico e que prosseguem os estudos ao nível do ensino secundário.

Como prioridade na aplicação dos fundos comunitários no período 2014-2020, o plano estabelece a diversificação das vias de ensino, nomeadamente através do reforço das vias vocacionais e profissionalizantes, com um forte pendor da formação em contexto de trabalho. “Estas formações visam a tripla função de recuperar jovens com percursos de insucesso, acolher jovens com percursos escolares regulares e aumentar o volume de ativos jovens com competências reconhecidas pelas entidades empregadoras” (PT, 2014: 52). Outra prioridade passa pelo desenvolvimento de Cursos Vocacionais com uma forte componente em contexto de trabalho, de forma a garantir uma oferta diversificada e adequada a diferentes perfis de alunos. “Esta estratégia de aprofundamento da diversificação das ofertas formativas contribuirá para a promoção do sucesso e para a redução do abandono escolar precoce (a par de outras intervenções), garantindo a manutenção da qualidade das aprendizagens e a sua adequação ao mercado de trabalho” (PT, 2014: 52).

As medidas agora implementadas vão ao encontro das recomendações da OCDE no seu relatório *OFF to a Good Start? Jobs for Youth* (OCDE, 2010) onde é sublinhado que “os países não devem esperar até que ocorra um problema na transição da escola para o mundo do trabalho, devendo atacar logo que possível as desvantagens que enfrentam, no sistema educacional, algumas crianças, nomeadamente aquelas que são oriundas de famílias com baixos rendimentos e que vivem em contextos difíceis” (OCDE, 2010: 4).

O relatório sublinha que para remediar a situação daqueles que abandonaram a escola o enfoque deve ser dado “na aquisição de competências de que necessita o mercado de trabalho contemporâneo”, e destaca que as melhores estratégias são aquelas que combinam “formação

extraescolar com a exposição regular à experiência do trabalho, sob a supervisão de um adulto” (OCDE, 2010: 4).

O relatório constata que os programas de aprendizagem e outros programas duplos vocacionais de educação e formação “são eficazes passadeiras entre a escola e o mundo do trabalho”. (OCDE, 2010: 4). A organização internacional alerta que, se esta transição não for feita, haverá alto risco de aumento do grupo de jovens deixados de parte que provavelmente sofrerão a marca de cicatrizes a longo prazo relativamente aos seus futuros empregos e às suas perspectivas salariais” (OCDE, 2010: 5).

Ora, num contexto de envelhecimento da populacional, “as economias e sociedades da área da OCDE não podem permitir os enormes custos económicos e sociais que acarretariam tais resultados”.

3. Sistema dual de educação e formação: solução para o fenómeno NEET?

As dificuldades de inserção dos jovens no mercado do trabalho são estruturais e perceptíveis desde há vários anos. A crise económica, patente desde 2008, apenas acentuou e tornou mais visíveis as dificuldades sentidas pelos jovens, havendo hoje mais de cinco milhões de jovens desempregados na UE. O desemprego na faixa etária compreendida entre os 15 e os 24 anos é duas vezes mais elevado do que a taxa relativa ao total da população ativa, sendo particularmente preocupante o aumento do desemprego de longa duração entre os jovens. Em média, 28 % dos jovens desempregados com menos de 25 anos de idade estão sem emprego há mais de 12 meses.

De acordo com o Eurostat, em abril de 2013, as taxas mais baixas de desemprego verificavam-se na Alemanha (7,5%), Áustria (8%) e na Holanda (10,6%) onde os sistemas de educação e formação demonstraram eficácia na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Do outro lado, com as taxas de desemprego jovem mais elevadas estão a Grécia (62,5%), Espanha (56,4%) e Portugal (42,5%). Os números revelam que nos países do sul da Europa a transição da escola para o trabalho remunerado se revela mais problemática com um grupo de jovens muito heterogéneo, onde se incluem jovens licenciados, que não têm emprego, não estão na escola, nem frequentam qualquer formação (NEET). Observa-se, portanto, que a relação dos jovens com o mercado de trabalho varia de maneira significativa entre os países da União Europeia. Que razões podem justificar esta disparidade de valores?

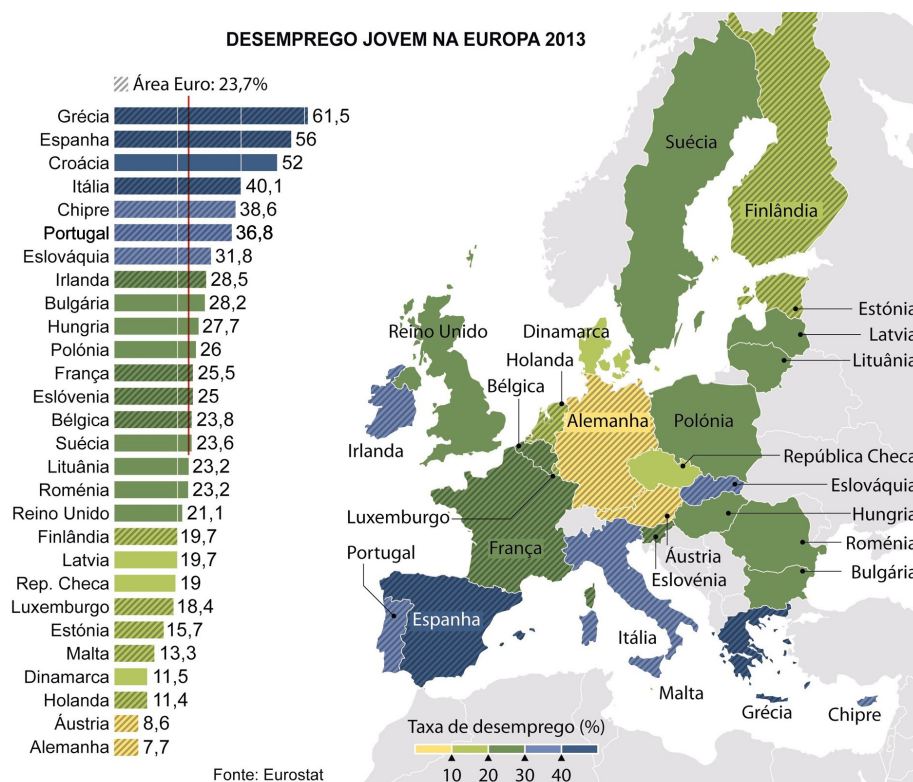
Como primeira hipótese, a explicação mais óbvia para justificar os contrastes nos números de desemprego juvenil entre esses dois grupos de países está na economia. De facto, Grécia, Espanha e Portugal foram os países mais atingidos pela crise da Zona Euro, não só devido ao abrandamento económico mas sobretudo porque estes estados-membros reagiram à chamada crise da dívida impondo políticas de austeridade para reduzir a dívida e os défices públicos, com cortes profundos na despesa pública, na redução das prestações sociais e dos serviços públicos. Estas políticas limitam as oportunidades do mercado de trabalho, afetando ainda mais os segmentos que já faziam parte dos grupos desfavorecidos, isto é, os mais jovens. Na Grécia e em Espanha, mais de 40 % dos jovens estão desempregados.

Uma segunda hipótese assenta na preparação para a vida ativa (ou falta dela) no sistema de educação e formação, como variável para explicar tanto as possibilidades de inserção no mercado de trabalho como as possibilidades de ascensão na carreira.

A experiência tem demonstrado que os países que adotaram sistemas de aprendizagem dual de educação e formação, no qual os jovens são iniciados no mundo do trabalho enquanto concluem os estudos, têm tido melhores resultados. A ênfase colocada nas competências práticas com cursos de combinam a vertente académica com a vertente profissional demonstraram a sua eficácia nalguns Estados-Membros que conseguiram resistir à crise económica, aumentando a empregabilidade dos jovens e mantendo um nível baixo de taxas de desemprego juvenil.

Procuramos agora avaliar de que forma é que a formação tende a influenciar o ingresso do jovem no mercado de trabalho, comparando os impactos da formação vocacional, direcionada para profissões específicas, com a formação secundária geral.

Ao comparar nos vários Estados-Membros os níveis de desemprego jovem com o tipo de educação, constata-se que, em países com sistema de ensino dual, o desemprego jovem é significativamente mais baixo. Pensa-se que este sistema de educação-e-formação pode justificar as baixas taxas de desemprego entre os jovens, dado que permite uma transição com sucesso entre a escola e o mundo empresarial ao mesmo tempo que reforça a capacidade de adaptação das empresas.



Quadro 14. Disparidade nas taxas de desemprego jovem nos diferentes estados-membros da EU em 2013

A divisão Norte-Sul é muito visível, com Espanha, Grécia e Itália com um azul-escuro, a que corresponde a uma taxa de desemprego de jovens 40% ou superior. Portugal e Chipre surgem no encaço uma tonalidade azul menos carregada e taxas de desemprego muito próximas dos

40%. Por outro lado, o norte da Europa apresenta uma situação menos problemática.

Registam-se diferenças entre os países no que diz respeito tanto ao tipo de formação educacional como ao padrão de desemprego. A Alemanha, Áustria, Dinamarca e Holanda destacam-se por apresentar sistemas educacionais que oferecem aos jovens uma opção de treino vocacional direcionada para algumas profissões específicas. Já a Grécia, Itália, Espanha e Portugal são países que apresentam uma formação secundária com perfil mais geral, sem uma tradição de ensino vocacional registando dificuldades mais sérias de inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Oferecer aos jovens uma educação vocacional orientada para o trabalho profissional de qualidade parece ser um ponto fundamental na luta contra o desemprego juvenil. Se o ensino superior se tornou um mercado de massas ao longo das últimas décadas, a educação e formação profissional é uma alternativa clara, como demonstram alguns estudos realizados na Europa. Por exemplo, um estudo realizado pela OCDE revela que as transições escola-trabalho são mais difíceis em países onde o modelo de transição dominante é "estudar primeiro e trabalhar depois" (OCDE 2010a). Ao invés quando existe uma conjugação estudo e trabalho, por exemplo através de cursos profissionais, as transições são mais fáceis e mais seguras, como acontece na Áustria, Dinamarca ou Alemanha. Como tal, o ensino dual ou os sistemas de aprendizagem estão no topo da agenda política com uma série de iniciativas que promovem a aprendizagem que combina teoria e prática dentro de uma empresa designadamente através de iniciativas como Aliança Europeia para a Aprendizagem (COM 2013b) ou Sistemas de Garantia para a Juventude. (COM 2014).

São reconhecidos por diversos estudos, os benefícios que resultam de uma elevada qualidade da aprendizagem para os jovens, para os empregadores e para a sociedade, desde logo com melhores oportunidades de emprego, facilidade na transição da escola para o trabalho e ganhos de produtividade. No entanto, dentro da União Europeia, são ainda muito poucos os países onde os sistemas de educação e formação são uma opção popular entre os jovens, os seus pais e os empregadores.

A experiência dos Estados-Membros que têm em funcionamento um sistema dual de educação e formação carece de ser analisada de forma mais ampla de modo a que outros países possam concluir das vantagens de integrar a educação e a formação. Cada país tem as suas especificidades e o sistema dual não poderá ser visto como o único instrumento para combater o desemprego jovem na Europa. Enquanto o sistema alemão de ensino dual pode ser considerado um caso de sucesso naquele país, pode não ser adequado para implementar noutros países. Quer isto significar que não há um "melhor sistema" mas sim uma série de estruturas e práticas bem-sucedidas que podem constituir fontes de inspiração para desenvolver e integrar o sistema

de educação-e-formação em cada país.

A Eurofound analisou a situação dos jovens no mercado de trabalho, abordando em particular a transição da escola para o trabalho e divulgou os resultados no estudo “Cartografar as transições dos jovens na Europa” (Eurofound, 2014). O organismo europeu chama a atenção para o facto de os países com transições da escola para o trabalho mais céleres e bem-sucedidas serem aqueles em que os jovens conseguem uma emancipação familiar, isto é, conseguem sair de casa dos pais, relativamente cedo. O relatório identifica padrões comuns entre os estados-membros sendo que numa das extremidades encontram-se os modelos “Nórdico” ou de “Aprendizagem”, caracterizados por uma transição mais rápida para a vida adulta e da escola para o trabalho. No lado oposto encontram-se os modelos da “Europa Oriental” e do “Mediterrâneo” com transições difíceis e problemáticas da escola-trabalho. Conclui-se que “os países com uma maior integração entre a escola e o trabalho, efetuada através de programas de aprendizagem ou pelo facto de um número mais elevado de jovens conjugarem efetivamente a escola e as primeiras experiências no mercado de trabalho, registam uma transição mais suave e mais rápida da escola para o mundo laboral” (Eurofound, 2014: 2).

Em Portugal e de uma forma geral na Europa, a relação entre a escola e o trabalho não tem sido fácil. “A escola e o trabalho são realidades historicamente separadas” e a aproximação entre estes dois universos surge como “um imperativo económico, social e portanto educativo,” (Pereira, 2012). A qualidade do ensino profissional vai depender “da capacidade que tiver de mostrar aos seus alunos caminhos alternativos pela positiva, isto é, mostrar aos alunos aquilo em que podem ser bons e mesmo os melhores em vez de insistir naquilo em que não são bons, aquilo que não são capazes de fazer” (Pereira, 2012). Assistimos a uma mudança de paradigma em que a visão antiga que agora estudamos e depois trabalhamos cai por terra. Os jovens que se apresentam hoje ao mercado de trabalho precisam sem dúvida de uma boa qualificação académica, mas cada vez mais lhe são exigidas aptidões complementares, como a flexibilidade, a polivalência, a capacidade de adaptação e sobretudo a humildade de aprender continuamente.

Em Portugal, como nos restantes países do Mediterrâneo, seria necessária uma rutura na história da educação para mudar de paradigma.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 38.968 de 27-10-1952 (PT, 1952: 1079) apresentava-se a involução da taxa de analfabetismo em Portugal de 1890 (75,9%) a 1950 (40,4%), o que, no contexto europeu, representava um país de pobres sem recursos sem instrução. O ensino liceal, destinado a preparar as elites da sociedade, tinha um percurso escolar relativamente longo e dava acesso ao ensino superior; conferia prestígio social. Paralelamente o ensino técnico, destinado ao trabalho/emprego, tinha um percurso escolar mais curto onde se aprendiam ofícios “menos nobres” como a carpintaria ou a serralharia, não dava acesso à universidade; conferia

um baixo estatuto social. Na década de 60 a OCDE pressionou o desenvolvimento económico e educativo particularmente dos países menos desenvolvidos, tendo implementado o Projeto Regional do Mediterrâneo, que em Portugal apoiou a reforma Veiga Simão (Lemos, 2014). Mas os progressos da incipiente industrialização eram travados por uma mão-de-obra desqualificada o que levou o poder político a ensaiar um aumento da oferta de educação em diversos níveis escolares, especialmente no ensino secundário técnico. As mudanças sociais, económicas e políticas registadas no final da década de 60 e sobretudo na de 70 conduziram à expansão do sistema educativo. Com a democratização do ensino regista-se o explodir das aspirações sociais dos portugueses. Tudo estava em aberto e a mobilidade social em perspetiva. O processo de expansão do ensino resulta da vontade política mas sobretudo do aumento da procura social da educação que conduziu à passagem de um ensino destinado a uma elite para um ensino de massas. A partir do Decreto-Lei n.º 701/75 (PT, 1975) foram sendo convertidas, uma a uma, as escolas técnicas em escolas secundárias, unificando-se, de facto, o 7.º, o 8.º e o 9.º anos de escolaridade, como ensino unificado, e, por ser considerado dentro da escolaridade obrigatória, passou a integrar o ensino básico (3.º ciclo “unificado”) na Lei n.º 46/86 – lei de bases do sistema educativo de 1986 (PT, 1986).

A Lei n.º 46/86, no art. 8.º-c), decreta: «No 3.º ciclo, o ensino organiza-se segundo **um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas**, e desenvolve-se em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas.» Com a pressa de acabar com a discriminação entre ensino técnico e liceal, acabou-se de facto com todo o capital humano do ensino técnico e não houve a possibilidade de integrar «áreas vocacionais diversificadas», que entretanto deixaram de existir de facto. Assistiu-se à luta corporativa nos Trabalhos Manuais e Educação Visual e Tecnológica e na Educação Tecnológica que, teoricamente, era opção em alternativa à Língua Estrangeira II (Francês), quando o Inglês passou, na prática, a ser Língua Estrangeira I e havia (ainda) mais professores de Francês do que de Inglês. Aos 13, 14, 15 anos, idade decisiva para a orientação vocacional e motivação para os estudos e o trabalho era apresentado «um plano curricular unificado» feito em moldes antigos de antítese dum tempo em que o prestígio social era para uma minoria que se servia do ensino secundário para ingressar na universidade e passar a pertencer à classe dirigente, que dirige os que trabalham. O sistema educativo democratizou-se no sentido de facilitar o acesso de todos à educação, mas com um plano curricular unificado orientado para a universidade. É esta lei de bases do sistema educativo que, remendada, ainda está em vigor.

O «ensino unificado» português, ao nível do ainda chamado 3.º ciclo do ensino básico, não permite uma organização escolar com **currículos diversificados** que permitam uma orientação escolar progressiva reversível personalizada onde cada um descubra o seu caminho tendo em

consideração as suas capacidades, aquisições, expectativas pessoais e as necessidades sociais. «O ensino secundário deveria ser o período em que os talentos mais variados se revelam e desenvolvem (p. 135)... Qualquer reforma devia ter por objetivo diversificar a estrutura do ensino e preocupar-se mais, não só com os conteúdos mas também com a preparação para a vida ativa... Melhorar as competências na área da agricultura não acarretam grandes despesas e pode fazer-se tanto ao nível da educação básica como do ensino secundário (p.136) ... Seria bom, talvez, dar mais atenção ao reforço das soluções informais existentes e à formação em serviço, desenvolvendo acordos de parceria com os empregadores em todos os setores, e recorrendo mais às novas técnicas de ensino (p. 136)... A orientação profissional que permite que os diferentes alunos escolham cursos variados não deveria fechar a porta a outras opções posteriores. Os sistemas educativos deveriam ser suficientemente flexíveis e respeitar as diferenças individuais (p. 137)...» (Delors, 1998).

A democratização da educação em Portugal focou-se na aquisição de diplomas e particularmente de diplomas universitários. Já preâmbulo do Decreto 5.029 (PT, 1918) se afirmava: «O país carece essencialmente de técnicos e não de diplomados... A nossa instrução até hoje tem sido essencialmente destinada a produzir diplomados. Procura-se o diploma e não a competência... um ensino destinado a fabricar diplomados só é prejudicial». E a massificação do ensino superior conduziu a uma produção em série de licenciados em cursos que não têm saídas profissionais. “A democratização do acesso através do aumento do número de universidade, institutos politécnicos e também do número de vagas e de cursos, teve como consequência um abaixamento da qualidade do ensino ministrado” (Grilo, 2002). As universidades e institutos privados desenvolveram, em grande parte, os chamados “cursos de lápis e papel” que não necessitam de grande investimento nem material especializado de laboratório. Esta situação gerou problemas graves de desemprego ou de emprego não adequado à formação base dos diplomados. Regista-se uma expansão quantitativa do sistema de ensino com aumento do número de alunos, professores e escolas, mas mantêm-se as características da escola, isto é, ficam os currículos abstratos, afastados da realidade, teóricos, dedutivos e compartimentados.

A unificação das vias de ensino, a explosão escolar, o aumento do número de estabelecimentos de educação, a contratação em massa de professores muitas vezes com baixas qualificações, teve como resultado uma escola massificada e um sistema de ensino saturado. A massificação resulta da criação da escola de massas sem terem sido acauteladas as medidas necessárias ao nível das estruturas. Abriu-se a escola a todos mas não se criaram as condições físicas e humanas para acolher a avalanche de novos alunos. A tudo isto acresce um currículo escolar uniforme e não flexível denominado por Formosinho (1987), “currículo uniforme pronto-a-vestir de tamanho único”, elaborado a pensar no aluno “médio”, nivelando por baixo o grau de

exigência e tratando por igual o que é, à partida, diferente. Sem olhar às desigualdades culturais e sociais dos seus alunos este sistema de ensino promove a “desigualdade de sucesso”.

A seguir à Revolução entrou-se num período devastador para o reconhecimento e distinção do mérito, “a abolição das notas, os aptos e não aptos, as passagens administrativas e o desaparecimento das passagens individuais, a ideia de que tudo deveria ser tratado por igual, e sobretudo, o conceito de nivelamento por baixo, quando imposto de cima, foram políticas que deixaram marcas na sociedade portuguesa” (Grilo, 2002).

Passados 40 anos de ensino unificado percebeu-se que muitos jovens sem formação profissional ficaram mais diminuídos e com menos oportunidades. As desigualdades aumentaram. Foi uma ilusão pensar-se que, por abolir o ensino técnico, seriam abolidas as diferenças sociais.

O progresso verificado relativamente à educação na vertente quantidade (mais escolarização, mais escolas, mais professores) é um dado assinalável, no entanto, não teve correspondência na qualidade daquilo que é ensinado. David Justino, antigo ministro da Educação, analisa os fatores que poderão justificar o atraso educativo português centrando-se em três dimensões: mais educação, melhor educação e maior equidade social. Conclui que “a evolução do sistema de ensino se traduziu num aumento da escolarização e dos indicadores de cobertura nacional, mas nem por isso conseguiu atingir os níveis de qualidade correspondentes às expectativas dos portugueses” (Justino, 2010). Mais, esta evolução “não permitiu nem uma maior equidade social nem o retorno esperado do investimento realizado” (Justino, 2010). Na prática temos um ensino que é melhor em quantidade do que em qualidade gerando níveis de inadequação relativamente aos desafios colocados pela sociedade atual.

Ao longo das últimas décadas, porém, assistimos a uma presença cada vez mais sólida do ensino profissional no sistema educativo português tornando a qualificação profissional um elemento preponderante na política educativa, sobretudo a partir da década de 80. São várias as reformas das políticas educativas que acentuam essa vertente, como a Reforma do Ensino Secundário, (PT 2004), e o Programa *Novas Oportunidades*, (PT 2006). Ana Cristina Pereira, ao refletir sobre o ensino dual em Portugal, conclui que “o ensino técnico profissional português tem tentado aliar educação e formação, estudo e trabalho, aproximando-se do conceito de ensino dual (...) ainda que a formação prática em contexto de trabalho esteja longe de alcançar, em termos de tempo de formação, a preponderância que tem face ao ensino em sala de aula no sistema dual”. A introdução de um sistema de aprendizagem baseado no trabalho desenvolveu ao longo de séculos nos países do sul da Europa uma dicotomia dualista entre estudo ou trabalho e não estudo e trabalho (Pereira, 2012). A autora analisa a evolução do ensino técnico profissional em Portugal e conclui que a dualidade trabalho “ou” escola “tem prejudicado sistematicamente o percurso do ensino profissional” cuja imagem, nas últimas década, tem vindo

a ser sucessivamente construída e desconstruída, numa descontinuidade que decorre de “uma incapacidade governativa para aplicar medidas a longo prazo e esperar que deem frutos” (Pereira, 2012). Nesse sentido, conclui, o ensino profissional em Portugal “procura ser hoje o reflexo prático de uma mudança de paradigma na educação, que não pode continuar a esquecer o trabalho sob pena de existirem cada vez mais pessoas altamente certificadas que não conseguem trabalhar (produzir). (Pereira, 2012)

A Comissão Europeia na sua comunicação ao Parlamento Europeu denominada *Trabalhar juntos para os jovens europeus* (COM, 2013) sublinha que “os países dotados de sistemas de ensino e formação profissionais robustos e atrativos, e mais particularmente os que dispõem de sistemas de aprendizagem bem estabelecidos e de uma formação pelo trabalho bem desenvolvida, tendem a obter melhores resultados no que diz respeito a facilitar a passagem dos estudos para a vida ativa e manter o desemprego dos jovens num nível reduzido” (COM, 2013: 9). Por isso recomenda aos Estados-Membros que procedam à reforma dos seus sistemas educativos e de formação profissional “adaptando-os ao mercado de trabalho através de um reforço da componente de formação pelo trabalho e acelerando a reforma da aprendizagem” (COM, 2013: 9).

Com esse objetivo é instituída uma Aliança Europeia para a Aprendizagem que pretende ser um contributo para “melhorar a qualidade e a oferta dos programas de aprendizagem e fazer evoluir as mentalidades relativamente à formação pelo trabalho” (COM, 2013: 9) através da cooperação entre responsáveis pela educação, formação e política de emprego, órgãos do poder local e regional, representantes das empresas e parceiros sociais, por forma a identificar no mercado de trabalho e no sistema de ensino estratégias para reforçar o papel das aprendizagens.

Este será um investimento no presente que permitirá desenvolver mão-de-obra qualificada no futuro, sendo que, “a competitividade, a capacidade de inovação e a produtividade da Europa dependem essencialmente da disponibilidade de trabalhadores com elevados níveis de educação e formação. A tendência persistente para exigir cada vez mais competências significa que os jovens que não disponham das competências que a economia requer terão cada vez mais dificuldades em encontrar trabalho” (COM, 2013: 12).

A Comissão alerta para “o desempenho inadequado” de muitos sistemas de educação, com taxas de abandono escolar “inaceitavelmente elevadas” para justificar a urgência de medidas que tornem “os sistemas educativos mais reativos às necessidades de competências atuais e futuras, de forma a evitar inadequações e estrangulamentos em termos de competências”. (COM, 2013: 12).

Também a OCDE acompanha essa tendência. A organização internacional considera que “as

competências transformaram-se na moeda global do século XXI”, lê-se no relatório “Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências” (OCDE, 2013). Investir nas competências requer uma abordagem estratégica que foi desenvolvida pela organização e concebida para proporcionar uma base de trabalho sobre a qual os governos podem começar a transformar “melhores políticas de competências em empregos, crescimento e melhores condições de vida” (OCDE, 2013). “Sem as competências adequadas, as pessoas definham à margem da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento económico e os países não podem competir numa sociedade global que se baseia cada vez mais no conhecimento. Mas essa “moeda” perde valor à medida que evoluem as exigências dos mercados de trabalho e as pessoas perdem as competências que não utilizam” (OCDE, 2013).

Para garantir que as competências disponíveis sejam efetivamente utilizadas e para que não seja desperdiçado o investimento, a organização sublinha a necessidade dos governos melhorarem a qualidade da educação e da formação em todos os níveis para que o investimento no desenvolvimento de competências seja eficaz e as pessoas concluam a sua educação não só com um título ou diploma, mas também com as competências correspondentes.

Também a Comissão da Cultura e Educação do Parlamento Europeu num projeto de parecer dirigido à Comissão do Emprego e Assuntos Sociais (CESE) sobre o *Combate ao desemprego juvenil: Soluções possíveis* (PE, 2013) sublinha a necessidade de um maior incremento dos sistemas educativos duais, que combinam ensino teórico e prático e destaca a importância da educação e formação profissional para garantir o equilíbrio entre aquilo que se ensina e as competências que o mercado de trabalho procura. A Comissão considera que nos Estados-Membros onde existe “uma interação fortemente institucionalizada entre o sistema educativo e o mercado de trabalho, apresentam níveis singularmente baixos de desemprego entre os jovens”, justificando por isso uma maior utilização dos sistemas de educação-e-formação duais de qualidade, numa estreita colaboração entre setor público e privado com elevado grau de participação dos parceiros sociais. Desta forma, lança o repto às instituições europeias para que sejam criadas “diretrizes qualitativas” para um sistema educativo dual moderno, capaz de garantir o “justo equilíbrio entre ensino e procura do mercado de trabalho”. A Comissão de Cultura e Educação considera que “as políticas em matéria de ensino e formação desempenham um papel fundamental na luta contra a elevada taxa de desemprego entre os jovens, sendo que, para acompanhar a rápida evolução do mercado de trabalho, é necessário um maior investimento no ensino e na formação profissional, no ensino superior e na investigação, com currículos flexíveis e uma maior cooperação entre as empresas e o setor da educação” (PE, 2013).

Nesse sentido a Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego: 2014-2020 (PT, 2013) propõe a criação de um “ensino de excelência”, que passa pelo reforço do ensino profissional e da aprendizagem dual e traça uma meta ambiciosa: em 2020 deverão ser 200 mil os jovens *a frequentar* cursos de ensino profissional e aprendizagem dual, num modelo em que os alunos passam até 40% do seu tempo curricular em empresas. O documento que destaca a qualidade do capital humano como fator de crescimento económico refere que o objetivo é qualificar os jovens “para o ingresso no mercado de trabalho”, sem vedar o acesso ao ensino superior. Com esta aposta espera-se que Portugal recupere do atraso ao nível das qualificações dos seus recursos numa área onde, apesar dos progressos das últimas décadas, persistem lacunas graves nos domínios da qualificação e da formação, com um défice de qualificações que é referenciado por diversos agentes como um bloqueio ao crescimento das empresas.

Em junho de 2014 foi publicado o Decreto-Lei n.º 92/2014 (PT, 2014) que aprova o regime jurídico do ensino e formação profissional dual que vem dar expressão ao ensino baseado no modelo dual alemão. O Governo assume a aposta na dupla certificação, escolar e profissional, incluindo, a par da formação na escola, a formação prática em contexto de trabalho, envolve empresas nessa formação prática e no apoio à transição dos jovens para o mercado de trabalho. O diploma agora aprovado prioriza o conjunto de atribuições das escolas profissionais que deverão proporcionar aos alunos uma formação geral, científica, tecnológica e prática, visando a sua inserção socioprofissional e permitindo o prosseguimento de estudos. Como tarefas prioritárias estes estabelecimentos de ensino deverão preparar os alunos para o exercício profissional qualificado; proporcionar aos alunos contacto com o mundo do trabalho e experiências profissionais de carácter sistemático, promover o trabalho em articulação com as instituições económicas, profissionais, associativas, culturais da respetiva região, tendo em vista a adequação da oferta formativa às suas necessidades específicas e contribuir para o desenvolvimento económico e social do país, em particular das regiões onde se localizam e dos setores de atividade, através de uma formação de qualidade dos recursos humanos. Esta aposta está em linha com os objetivos do Quadro Europeu de Qualificações (PE, 2008), do Quadro Nacional de Qualificações aprovado pela Portaria n.º 782/2009 de 23 de julho, da Estratégia Europa 2020 (COM, 2010), do *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020* (PT, 2014) onde se reconhece a necessidade de melhorar a oferta nos cursos profissionalizantes, a articulação entre os diferentes promotores e a racionalização de recursos, por forma a garantir que este responde a um ensino de qualidade, adequado às expectativas profissionais dos alunos e às necessidades em matéria de qualificações exigidas pelas empresas.

E pergunta-se: ao implementar um sistema de formação dual semelhante ao modelo alemão, pretende-se mais uma tentativa de remédio para o insucesso e abandono escolar ou aumentar

as perspetivas de empregabilidade dos jovens ou a educação e formação de qualidade?

A utilização da formação profissional como “solução milagrosa” para o abandono escolar contraria as tentativas para valorizar e promover esta componente da educação. Enquanto for uma alternativa ou segunda oportunidade, como tem sido há várias décadas, o sistema de ensino dual dificilmente poderá ser uma primeira escolha dos jovens, dos pais e dos empresários. O sistema dual como percurso educativo-e-formativo alternativo, com formação de qualidade, com qualificações e competências relevantes para o tecido empresarial, pode representar um contributo para combater o desemprego, o abandono e o insucesso escolar mas nunca ser o seu principal propósito. Seguir por essa via é desvirtuá-lo e condená-lo ao insucesso pelo estigma que cria. No entanto, também pode ser um bom antídoto contra o abandono escolar e as baixas qualificações, estando a suscitar um enorme interesse junto das instituições europeias e dos governos nacionais que se debatem com a necessidade de modernizar e melhorar os seus sistemas educativos, tentando resolver as lacunas detetadas ao nível das competências e sobretudo da adequação dessas competências ao mercado de trabalho.

O país precisa de uma visão de futuro para a educação e isso exige a assunção clara do que se quer da educação. O país tem-se consumido no curto prazo e na quantidade de diplomas e certificações sem perspetivar os problemas a médio e longo prazo com a qualidade necessária das competências do capital humano. Aquilo que estamos a ensinar aos nossos alunos estará de acordo com as exigências tecnológicas, culturais e humanas colocadas pela sociedade do saber conhecer, do saber fazer, do saber conviver com os outros e do saber ir-se tornando sempre melhor (Delors, 1998)? Esta deveria ser a reflexão de hoje para perspetivar e acautelar o futuro amanhã. David Justino (2010) diz que “educar é sobretudo capacitar e preparar as novas gerações para os problemas do futuro” e acrescenta, “estamos na sociedade da informação, mas continuamos muito longe da sociedade do conhecimento”. O desafio atual da democratização já não se coloca no acesso e na quantidade, mas na qualidade das qualificações e competências, num processo de aprendizagem (em educação-e-formação) ao longo da vida. A qualidade da educação e formação no século XXI exigirá não só conhecimento mas também e sobretudo utilização desse conhecimento. E o sistema dual já se tornou, nos países que o implementaram, muito eficaz para garantir a qualidade da educação e formação.

O sistema dual de educação e formação caracteriza-se por conjugar conhecimentos sistemáticos e teóricos de tipo escolar com competências adquiridas e desenvolvidas em contexto de trabalho em que se aprende fazendo (*learning by doing*), como dizia Dewey.

Destacamos aqui dois modelos que merecem ser refletidos por representarem duas visões do chamado “ensino dual”. Kerschensteiner (1852-1932) e Faria de Vasconcellos (1880-1939) dois

grandes percursores, um mais teórico e outro mais prático, de um modelo de ensino que valoriza o lugar do trabalho na educação e na preparação para a vida ativa. Dois pedagogos que, no início do século XX, tiveram uma visão para a escola que almejamos no século XXI.

Kerschensteiner no seu livro de 1912 *Escola de trabalho* apresenta o ensino dual como uma valorização da inteligência prática orientada para o trabalho e o sucesso profissional. “Temos que integrar organicamente o trabalho prático no conjunto do currículo escolar; é preciso colocar cada vez mais oficinas, laboratórios, salas de desenho, cozinhas e jardins escolares no centro da vida da escola e uni-los o mais possível ao ensino teórico... Para isso temos de criar instituições escolares onde todos possam ter a possibilidade de experimentar na prática o trabalho sério... escolas de trabalho prático em vez de escolas livrescas... escolas de trabalho ao serviço da comunidade em vez de estudos individuais... onde se desenvolve a inteligência e não as rotinas e em que os alunos participam nas decisões que lhes dizem respeito... (Kerschensteiner, 1932: 37-43, citado por Meireles-Coelho, Cotovio & Ferreira, 2012: 7299). Nos países do sul da Europa a escola de trabalho de Kerschensteiner foi muito criticada por se desviar na conceção clássica grega de que a escola (*scholê*, ócio) era para os que não precisavam de trabalhar. Em língua francesa usou-se a designação de escola ativa (Ferrière, 1922; Gomes, 2010).

Faria de Vasconcellos no seu livro de 1915 *Uma escola nova na Bélgica* mostrou como se propôs “partir da experiência da realidade e da ação para o conhecimento, do trabalho para o estudo e educar seres humanos ativos, participativos e produtivos na vida real, conjugando para isso uma formação integral e uma formação para o trabalho, respeitando os interesses, aptidões, ritmos de aprendizagem, maturidade de cada um”. (Meireles-Coelho, Cotovio & Ferreira, 2012: 7303). “Os métodos de trabalho assumem uma importância fundamental numa obra de educação, um papel primordial, pois têm uma importância muito grande para a vida. O que importa não é apenas possuir conhecimentos, é sobretudo servir-se deles, saber utilizá-los, saber aplicá-los. Fazemos o nosso melhor e esforçamo-nos para fazer compreender à criança a necessidade de trabalhar bem e adquirir os meios não apenas para conhecer bem o que aprende, mas também e sobretudo para saber como servir-se dos conhecimentos para melhor agir. “ (Vasconcellos, 2012: 88). “No ensino dos trabalhos manuais há uma iniciação à vida prática com a introdução do critério de vida real, que é de uma utilidade incontestável. Nada de académico, nada de falso, nada de artificial, e mais uma vez não há trabalho manual por trabalho manual. Não há modelos convencionais, uniformes, aplicáveis a toda a turma, mas o trabalho manual compreendido como um meio de exprimir ideias e de satisfazer necessidades pessoais ou necessidades sentidas pelo ambiente social no qual a criança se desenvolve, vive e trabalha. Ensiná-la a usar as mãos, ferramentas, produtos, para criar utilidades, é ensinar-lhe

como se criam na vida real que rodeia a escola.” (Vasconcellos, 2012: 54). Passados cem anos é impressionante observar o paralelismo das preocupações destes pedagogos para o século XX com as nossas para o século XXI: não interessa tanto ensinar, mas aprender; não interessa tanto a aprendizagem dos conteúdos escolares, mas o desenvolvimento de competências que permitam uma eficaz inclusão na vida real da sociedade e a aprendizagem permanente ao longo da vida.

É necessário questionar o que está a ser ensinado nas escolas aos alunos, por oposição ao que eles deveriam estar a aprender para terem sucesso na economia e no mundo do trabalho. Um olhar mais atento sobre os modelos de educação europeus verifica-se desde logo que a Europa está dividida. No sul da Europa a democratização da educação trouxe uma massificação baseada no igualitarismo, uma escola de massas assente na homogeneização dos alunos e dos currículos onde o ensino é uma repetição de atividades curriculares pré-formatadas e iguais para todos. Ao nivelar os alunos, a escola gera a “exclusão inclusiva” conceito utilizado por João Barroso na apresentação *“De ensinar a muitos como se fossem um só a ensinar a todos como se fossem cada um” porque, explica, embora a intenção seja a de incluir todos no modelo educacional, muitos são excluídos porque não se encaixam no padrão. O professor trabalha para o “aluno médio”, um tipo de aluno que segundo diz, não existe, “é uma espécie de abstração”* (Barroso, 2011).

António Dias de Figueiredo em entrevista ao jornal *Público* refere que “estamos a construir o século XXI com visões sobre a educação que são do século XIX” e lembra que a “escola uniformizada” constitui uma contradição com o mundo em que vivemos, “em que só aqueles que se diferenciam é que arranjam emprego” (Martins, 2013). Esta escola produz alunos de forma “industrial” e para ilustrar a imagem o professor utiliza um mapa dividido em duas partes. De um lado no topo da folha a frase *“What today’s world needs”* (“Aquilo de que o mundo de hoje precisa”). Depois, a figura correspondente: bonecos de todas as cores, organizados em grupos com diferentes dimensões e formas. Na outra parte do mapa uma outra frase *“What the school systems are producing”* (“Aquilo que os sistemas escolares estão a produzir”) e três filas de bonecos cinzentos, dispostos em linhas de montagem, sem nada que os distinga entre eles.

O académico defende que as escolas têm de preparar os cidadãos para “um mundo globalizado, complexo, de mudança, centrado no conhecimento, onde todos competem com todos, sem fronteiras, e onde a capacidade de cada um para criar valor, com empenho e inovação, passou a ser fator crítico, não apenas de sucesso, mas de sobrevivência”. (Martins, 2013)

Parece hoje evidente a necessidade de transformar a escola de acordo com os mesmos princípios e em benefício de uma educação à medida de cada aluno, garantindo a igualdade de

oportunidades e a inclusão social. Aquilo que o mercado de trabalho mais valoriza num aluno, mais do que aquilo que ele sabe, é a sua capacidade de aprender a aprender, de se adaptar a novos contextos e novas situações, de interagir e trabalhar em grupo. E isto não se aprende aos 14, 15 ou 16 anos, mas desde pequenino. Num mercado globalizado e em constante mudança, a capacidade de criar valor, de inovar passou a ser um fator de sucesso e de sobrevivência num mercado de trabalho global.

Os princípios fundadores da escola pública e o ideal da construção de uma sociedade mais justa e democrática continuam válidos, mas hoje a discussão faz-se em torno da necessidade de “refundar” a escola adaptando-a às mudanças dos alunos, da sociedade mas sobretudo, do mercado de trabalho. Nesse sentido as organizações internacionais ligadas à educação têm vindo a recomendar o desenvolvimento de competências práticas para a integração no mundo do trabalho (Delors, 1996; OCDE 2013; COM 2010, 2013 e 2013a; PE 2013),

A conclusão é semelhante: uma maior aposta na formação profissional dual ajuda a diminuir os níveis de desemprego entre os mais jovens. O sucesso do modelo existente nos países no norte da Europa pode ser explicado em grande medida pela qualidade da sua formação vocacional que tem depois tradução nos baixos níveis de desemprego juvenil. Os resultados indicam que a formação vocacional aumenta as probabilidades de encontrar um trabalho e reduz o tempo de desemprego após deixar a escola. Esse impacto da formação vocacional será tanto maior quanto mais envolvidos estiverem os empregadores com o sistema de ensino porque reduz os gastos na formação pelas empresas e fornece informação sobre a formação e as competências do trabalhador.

No Relatório de Diagnóstico: Estratégia de competências para Portugal 2015" a OCDE faz um retrato da realidade portuguesa, apresenta um diagnóstico dos desafios em matérias de competências que o país enfrenta e recomenda medidas para ajudar o país a fazer mudanças estruturais ao nível do emprego e da educação. Considera que as competências se transformaram "na força motriz fundamental para o sucesso económico e para o bem-estar individual no século XXI" (OCDE 2015), e destaca que sem um investimento adequado nas competências " as pessoas permanecem à margem da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento e os países deixam de poder competir nas economias que se baseiam cada vez mais no conhecimento" (OCDE 2015). A organização internacional sublinha que Portugal tomou medidas significativas para melhorar a qualidade do sistema educativo e formativo, no entanto, há inda um longo caminho a percorrer porque o desempenho dos estudantes portugueses permanece abaixo da média da OCDE, regista também uma elevada taxa de abandono escolar precoce (19% em 2013) e uma taxa de retenção escolar mais elevada do que a média da OCDE. O relatório alerta para a necessidade de garantir a ligação do sistema

de educação e formação profissional ao mercado de trabalho, tornando-o mais moldável às necessidades mais emergentes de novas competências. A necessidade de motivar os alunos para a educação e formação profissional segundo a OCDE constitui um "imperativo" para o país e refere que "aqueles que se formam através do sistema de educação e formação profissional têm melhores perspetivas de emprego, em países onde a aprendizagem baseada no trabalho é uma forte componente dos cursos", assegurando competências "atualizadas e relevantes" para o mercado de trabalho. (OCDE 2015). Nos últimos anos tem sido desenvolvido um esforço para melhorar a qualidade e a flexibilidade do seu sistema de formação profissional de modo a garantir uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho. No entanto, o relatório refere que apesar das "taxas de frequência do ensino vocacional e profissional estarem próximas da média da OCDE, é necessário motivar os alunos para estas vias, aumentando a sua atratividade". O reforço da formação realizada nas empresas será determinante para assegurar que o sistema de educação e formação profissional "é coerente, comunicado de forma correta e está alinhado com as necessidades do mercado de trabalho". (OCDE 2015). O relatório conclui ainda que esta aproximação do ensino ao mercado "também contribuirá para reduzir as elevadas taxas de abandono escolar e para aumentar a empregabilidade dos jovens." Sabendo de antemão que o desemprego juvenil não é apenas um problema dos jovens, mas um problema dos países que a curto prazo terão que suportar um enorme encargo social e económico, enfraquecendo as bases de um crescimento sustentado e agravando a instabilidade social. Por isso, se não forem adotadas políticas para travar o desemprego jovem e, por arrastamento, o crescimento da população NEET estaremos a criar uma subclasse cada vez maior e a viver à margem da sociedade.

CONCLUSÃO

Os NEET constituem hoje um importante desafio a nível nacional e europeu. Em 2012 o número de jovens europeus fora do sistema educativo, sem emprego e que não estavam a frequentar qualquer formação aumentou para 14,6 milhões, isto é, quase 16% dos jovens entre os 15 e os 29 anos. Os números revelam um enorme grupo de jovens desiludidos, descontentes e excluídos da sociedade e refletem sobretudo a dificuldades com que esses jovens se confrontam quando tentam entrar no mercado de trabalho. Os NEET são assim um dos grupos mais problemáticos no quadro do desemprego juvenil, sendo que o grande aumento das taxas NEET nos países mais afetados pela crise resultou, em grande medida, do aumento exponencial das taxas de desemprego jovem que, em 2014, deixou fora do mercado de trabalho, 14,4% da população europeia com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos e 23% dos jovens dos 15 aos 24 anos.

Este grupo tem vindo a aumentar desde 2008 por toda a Europa mas verificam-se enormes divergências entre estados-membros com taxas de desemprego reduzidas em países como a Áustria, Alemanha e Holanda, abaixo dos 10% e taxas que rondam os 50% na Grécia e em Espanha. As disparidades registadas nas taxas de desemprego juvenil e nas taxas NEET constituem uma ameaça aos fundamentos sociais e económicos da União Europeia já que o desemprego e a inatividade dos jovens são motivo de especial preocupação pelos efeitos de “cicatriz” que provocam na futura empregabilidade e na produtividade dos jovens em causa.

Verifica-se que nos países do sul a transição da escola para o mercado laboral tem-se revelado mais problemática. O desemprego juvenil e as taxas NEET revelam níveis e tendências preocupantes em países como a Grécia, Espanha, Itália ou Portugal onde a situação dos jovens é descrita como “alarmante” em vários estudos e relatórios de organizações internacionais. No que respeita às taxas NEET tanto o nível como a tendência são preocupantes na Grécia e sobretudo em Itália, já em Espanha é o nível que se destaca, enquanto em Portugal são as tendências mais do que os níveis que suscitam preocupação. A percentagem de NEET em Portugal atingiu os 16,7% dos jovens em 2013, face aos 15,9% observados em 2012, e os 11,9% em 2008. Verifica-se que o número de jovens NEET tem vindo a aumentar em Portugal e que o país ocupa uma posição acima da média europeia na percentagem de jovens desvinculados do mercado de trabalho e do sistema de educação e formação.

Podemos concluir que o fenómeno NEET é um drama vivido a nível europeu e que Portugal apresenta uma posição pouco vantajosa quando se faz a comparação com os restantes países

europeus.

No entanto, observa-se também que a taxa NEET de desempregados em Portugal é maior que a taxa de NEET inativos, isto é, estão fora da escola e inativos, não trabalham e não procuram trabalho, o que faz pressupor que estes jovens serão mais facilmente reintegrados no mercado de trabalho logo que se verifique a retoma do crescimento económico e o nível de emprego aumente. No caso de Portugal a percentagem de NEET tenderá a cair significativamente.

Os estudos mostram que o afastamento destes jovens do mercado de trabalho e da escola é desastroso em termos pessoais, mas também em termos económicos e sociais. Um período prolongado de inatividade aumenta a probabilidade de desemprego futuro, pobreza, baixos salários, criminalidade, marginalização política, extremismos, não contribuição para a segurança social e dependência precoce de prestações sociais. Cada um destes resultados tem um custo associado e, portanto, passar longos períodos fora da escola e do mercado de trabalho, não constitui apenas um problema individual de cada um destes jovens, constituindo antes um problema para a sociedade, para a economia e a segurança social. As perdas para as economias europeias devido à sua incapacidade de absorver os jovens no mercado de trabalho em 2011, foram de 153 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,2 % do PIB da UE. Os jovens NEET em Portugal custam ao Estado 2.680 milhões por ano, que corresponde a 1,57% do PIB nacional.

Um indicador interessante, observável ao comparar nos vários estados-membros os níveis de desemprego jovem com o tipo de ensino, é que, em países com sistemas de ensino dual, o desemprego jovem é significativamente mais baixo. A OCDE revela que as transições escola-trabalho são mais difíceis em países onde o modelo de transição dominante é "estudar primeiro e trabalhar depois", situação verificada em Espanha, Grécia e Portugal onde quase metade da população jovem está desempregada. Ao invés quando existe uma conjugação estudo e trabalho, as transições são mais fáceis e mais seguras, como acontece na Alemanha, Áustria ou na Holanda, países que têm sido imunes aos picos de desemprego e que não será alheio o facto de possuírem um sistema de aprendizagem dual muito desenvolvido.

Observa-se, portanto, que a relação dos jovens com o mercado de trabalho varia de maneira significativa entre os países da União Europeia, registando-se grandes clivagens entre o norte e o sul da Europa, sendo que nos países do sul a transição da escola para o trabalho se revela mais problemática.

Conclui-se assim que nos países que adotaram sistemas de aprendizagem dual de educação e formação, no qual os jovens são iniciados no mundo do trabalho enquanto concluem os estudos, há melhores resultados na luta contra o desemprego juvenil.

A educação profissional surge como uma alternativa clara, incentivada pelos líderes europeus com o lançamento de um conjunto de iniciativas baseadas na formação profissional para combater o desemprego juvenil e reduzir o número de jovens NEET.

Cada país tem as suas especificidades e o sistema dual não poderá ser visto como o único instrumento para combater o desemprego jovem na Europa. Enquanto o sistema alemão de ensino dual pode ser considerado um caso de sucesso naquele país, pode não ser adequado para implementar em todos os países. Quer isto significar que não há um “melhor sistema” mas sim um conjunto de práticas bem-sucedidas que podem constituir fontes de inspiração para desenvolver e melhorar o sistema de formação profissional em cada país.

Os países, como Portugal, que estão agora a implementar um sistema de formação dual semelhante ao modelo alemão devem considerar o modelo como uma ferramenta eficaz para a formação de qualidade e como forma de aumentar as perspetivas de empregabilidade dos jovens e não como um remédio para o insucesso e abandono escolar. A utilização da formação profissional como “solução milagrosa” contraria as tentativas para valorizar e promover esta componente da educação e formação.

Portugal está então confrontado com a necessidade de agir em várias frentes. Se por um lado, precisa de ultrapassar uma situação que combina défice de criação de emprego, desemprego de longa duração, por outro, vê-se na necessidade de lutar contra o significativo desalinhamento entre as qualificações detidas pelos jovens e as exigências do mercado de trabalho. A Estratégia Industrial para o Crescimento e o Emprego propõe a criação de um “ensino de excelência”, que passa pelo reforço do ensino profissional e da aprendizagem dual e traça uma meta ambiciosa: em 2020 deverão ser 200 mil os jovens *a frequentar* cursos de ensino profissional e aprendizagem dual. *Com esta aposta espera-se que Portugal recupere do atraso ao nível das qualificações dos seus recursos nas áreas onde, apesar dos progressos das últimas décadas, persistem lacunas graves nos domínios da qualificação e da formação, com um défice de qualificações que é referenciado por diversos agentes como um bloqueio ao crescimento das empresas.* No entanto a introdução de um sistema de aprendizagem baseado no trabalho não fará automaticamente esta componente mais atraente ou os seus alunos mais empregáveis. Em Portugal os sistemas de ensino/aprendizagem não são uma opção popular entre os jovens, os seus pais e os empregadores. Para que o sistema de ensino dual possa ser uma primeira escolha dos jovens será necessária uma campanha de promoção destas ofertas junto dos jovens e das famílias, incentivando à opção por cursos de cariz mais tecnológico e para profissões que garantam emprego, com o objetivo de divulgar os méritos desta modalidade de formação, combatendo o preconceito existente desde há várias décadas em relação ao ensino técnico e profissional em Portugal.

Em Portugal os jovens NEET têm, na generalidade, um baixo nível de escolaridade, contudo, nos últimos anos cresceu significativamente o número entre os que têm formação superior. em 2011 9% dos NEET tinham completado o ensino superior e em 2012 a percentagem subiu para 10,8%, o que pode revelar um problema estrutural que dificulta a transição da educação para o mercado de trabalho mesmo entre os mais qualificados.

Verifica-se ainda que o número de NEET inativos é menor que o número de NEET desempregados o que faz supor que uma retoma da economia e o consequente crescimento do emprego faça cair significativamente a taxa de NEET em Portugal.

Em síntese, uma conclusão sobre a experiência europeia é que a qualificação e o tipo de formação importam, e não apenas durante o momento de entrada no mercado de trabalho. As hipóteses de ascensão e as perspetivas enfrentadas ao longo da carreira são muito influenciadas pelo grau de qualificação, com vantagens maiores para aqueles com educação superior. Outra conclusão é que uma formação mais direcionada a certos ofícios tende a contribuir para uma entrada mais suave no mercado de trabalho, reduzindo o tempo médio de desemprego.

Bibliografia

- Barroso, João (2011). *Revista Educação*, agosto 2011, <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/noticias/artigo233180-1.asp>, consultado em 05-06-2015.
- CEDEFOP (2010). *Guiding at-risk youth through learning to work: Lessons from across Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- COM (2009). *Uma Estratégia da UE para a Juventude – investir e mobilizar*. *COM(2009) 200 final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52009DC0200>, consultado a 05-06-2015.
- COM (2010). *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. *COM(2010) 2020 final*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF>, consultado a 05-06-2015.
- COM (2010a). *Recent developments in the EU27 labour market for young people aged 15–29*, Brussels. http://www.eza.org/fileadmin/system/pdf/Jugendplattform/Jugendseminar_Januar_2011/EK_Young_workers_on_labour_markets_201009_en.pdf, consultado a 05-06-2015.
- COM (2010b). *Youth neither in employment nor education and training (NEET)*. Presentation of data for the 27 Member States, *Brussels*, consultado a 05-06-2015.
- COM (2012). *Recomendação do conselho relativa ao estabelecimento de uma garantia para a juventude*. *(COM 2012) 729 final*, <http://www.igfse.pt/upload/docs/2013/garantiajuventude.pdf> consultado a 05-06-2015.
- COM (2013). *Iniciativa para o Emprego dos Jovens*. *(COM2013/144 final)*, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PT/202474>, consultado a 05-06-2015.
- COM (2013 a). *Trabalhar juntos para os jovens europeus – apelo à ação contra o desemprego dos jovens*. *COM (2013), 447 final*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth_pt.pdf, consultado a 05-06-2015.
- COM (2013b) Aliança Europeia para a Aprendizagem, Bruxelas 2013, europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_pt.htm

- COM (2014). Conselho da União Europeia – *Relatório conjunto sobre o Emprego*, COM(2014) 906 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015_pt.pdf, consultado a 05-06-2015.
- Delors, Jacques *et al.* (1998). *Educação um tesouro a descobrir*, Relatório para a UNESCO. S. Paulo: Cortez. <http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000046001-000047000/000046258.pdf>, consultado a 05-06-2015.
- Eurofound (2011). *Young People and NEETs in Europe: First findings (résumé)*. Dublin: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound), consultado a 05-06-2015, a partir de: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/2/EF1172EN.pdf, consultado a 05-06-2015.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or train(ing): Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1254en.pdf, consultado a 05-06-2015.
- Eurofound (2014). *Mapping youth transitions in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1392en_0.pdf, consultado a 05-06-2015.
- Eurostat (2011). *Labour force survey anonymised data sets*. LFS user guide, Eurostat, Luxembourg. <http://ec.europa.eu/eurostat>, consultado a 05-06-2015.
- Eurostat (2012). Unemployment statistics. *Statistics Explained*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment_trends, consultado a 05-06-2015.
- Formosinho, João (1985). Currículo uniforme pronto-a-vestir de tamanho único. Edições Pedago.
- Grilo, Marçal (2002) “Desafios da Educação -Ideias para uma política educativa no século XXI”, Oficina do Livro.
- ILO/OIT (2010). *Global Trends for Youth*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_143349/lang-en/index.ht, consultado a 05-06-2015.

- ILO/OIT (2012). *A crise do emprego jovem: Tempo de agir, Relatório V*.
www.ilo.org/public/portugue/.../relatorio_emplojojovem_2012.pdf, consultado a 05-06-2015.
- ILO/OIT (2013), *Global employment trends for youth 2013 - A generation at risk*. Geneva: International Labour Office. www.opj.ics.ul.pt/index.php/.../197-relatorio-emprego-jovem-2013-oit, consultado a 05-06-2015.
- INE (2013a). *Estatísticas do Emprego - 3.º Trimestre de 2013*, www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes, consultado a 05-06-2015.
- INE (2013b). “Os jovens no mercado de trabalho – Indicadores de medida em confronto”, Torres, Sónia, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa; 2013.
- INE (2014a), Dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal”, Torres, Sónia; Lima, Francisco, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa; 2014.
- INE (2014b). *Estatísticas do Emprego - 3.º Trimestre de 2014*, www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes, consultado a 05-06-2015.
- INE (2015). “Retrato da juventude em Portugal; traços e tendências nos censos 2001 a 2011”, Vieira, Maria Manuel; Ferreira, Vitor; Roeland, Jussara, Revista *Estudos Demográficos*, INE 2015.
- Justino, David (2010). *Difícil é educá-los*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Lemos, Valter (2014). *A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: O Projeto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão*. CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893). http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP174_Lemos.pdf, consultado a 05-06-2015.
- Martins, Catarina Fernandes (2013). Quando a escola deixa de ser uma fábrica de alunos, *Jornal Público*, em <http://www.publico.pt/temas/jornal/quando-a-escola-deixar-de-ser-uma-fabrica-de-alunos-27008265>, consultado em 05-06-2015.
- Meireles-Coelho, Carlos; Cotovio, Ana; Ferreira, Lúcia (2012). *Educação e formação na escola nova de Faria de Vasconcellos. Atas do IX Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*, CD-Rom, 7293-7304. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. <http://ria.ua.pt/handle/10773/10020>, consultado a 05-06-2015.
- Meireles-Coelho, Carlos; Cotovio, Ana; Ferreira, Lúcia (2013). «A nossa escola» de Faria de Vasconcellos. *Envolvimento dos Alunos na Escola: Perspetivas da Psicologia e Educação*. I Congresso Internacional, 15 a 17 de Julho de 2013. Lisboa: Instituto de

Educação da Universidade de Lisboa.

OCDE (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD,

Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en> consultado a 05-06-2015.

OCDE (2013). *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências*. Publicação OCDE

(<http://skills.oecd.org/documents/Melhores-competencias-melhores-empregos-melhores-condicoes-de-vida.pdf>)

OECD (2010). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>, consultado a 05-06-2015.

OECD (2014). *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en, consultado a 05-06-2015.

OECD (2015). OECD Skills Strategy. Relatório de diagnóstico: Estratégia de competências para Portugal 2015, OECD Publishing, skills.oecd.org/developskills/documents/Portugal-Diagnostic-Report-web.pdf, consultado em 2015/06/05

PE (2008) Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of The European Qualifications Framework (EQF). / Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2008 relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida. *OJ, n.º C 111, de 6 de maio de 2008*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008H0506%2801%29>, consultado a 05-06-2015

PE (2011), Parlamento Europeu, Relatório da Cultura e da Educação, Combater o abandono escolar precoce, 2011 (2088 INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0363+0+DOC+PDF+V0//PT>, consultado a

05-06-2015.

PE, Comissão da Cultura e Educação (2013). Projeto de parecer dirigido à Comissão do Emprego e Assuntos Sociais (CESE) sobre o “Combate ao desemprego juvenil: Soluções possíveis”

Pereira, Ana Cristina Ribeiro (2012). *Ensino dual em Portugal: estudo e trabalho na educação secundária*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação (Formação Pessoal e Social). Aveiro: Universidade de Aveiro. <http://ria.ua.pt/handle/10773/10171>

Philips, Estelle e Pugh (1998) “Como preparar um mestrado ou doutoramento”, Lyon

PT (1918). Decreto n.º 5029. DR, 1.ª série, n.º 263, de 1918-12-05, 2067 a 2112.

<https://dre.pt/application/file/183138>

- PT (1952). Decreto-Lei n.º 38.968. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 241, 27 de outubro de 1952.
<https://dre.pt/application/file/249097>, consultado a 05-06-2015.
- PT (1975). Decreto-Lei n.º 701/75. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 290, 17 de dezembro de 1975.
<https://dre.pt/application/file/310957>, consultado a 05-06-2015.
- PT (1986). Lei n.º 46/86. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 237, 14 de outubro de 1986.
<https://dre.pt/application/file/222361>, consultado a 05-06-2015.
- PT (2004) Decreto-Lei n.º 74/2004, DR, n.º 73, 1ª série A, de 26 março. http://www.ipleiria.pt/wp-content/uploads/2015/01/373_74_2004.pdf, consultado em 2015/05/06
- PT (2006) Despacho n.º 26401/2006, DR n.º 249, 2ª Série, Ministério Trabalho Solidariedade Social e da Educação, <http://cdp.portodigital.pt/repositorio-de-legislacao/despacho-no-26-401-2006/>, consultado em 2015/05/06
- PT (2009). Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 141, 27 de agosto de 2009. <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2009/07/14100/0477604778.pdf>, consultado a 05-06-2015.
- PT (2009). Portaria n.º 782/2009. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 141, 23 de julho de 2009.
<https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2009/07/14100/0477604778.pdf>, consultado a 05-06-2015.
- PT (2010). *Futuro da estratégia de Lisboa: Estratégia “UE2020”: contributo de Portugal*. Lisboa: Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento.
http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/8188143F-0868-483E-B585-3ED725448595/4014/UE2020_Contributo_PT_Jan2010_pt.Pdf, consultado a 05-06-2015.
- PT (2013). *Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego (2014-2020)*. Lisboa, 2013. <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-economia-e-do-emprego/documentos-oficiais/20131107-me-efice.aspx>, consultado a 05-06-2015.
- PT (2014). Decreto-Lei n.º 92/2014, *Diário da República* n.º 117, Série I, consultado a 05-06-2015.
- PT (2011). *Portugal 2020: Plano Nacional de Reformas*.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_portugal_pt.pdf, consultado a 05-06-2015.
- PT/CE (2014). *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020*. Lisboa, 2014,
<http://www.eurocid.pt/pls/wsd/docs/F21366/xx.pdf>, consultado a 05-06-2015.

UE (2000). *Estratégia de Lisboa: conclusões da presidência: Conselho Europeu de Lisboa – 23-24 de Março de 2000.*

http://www.consilium.europa.eu/pt/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/00100-r1.p0.htm, consultado a 05-06-2015.

UK (1999). *Bridging The Gap: New opportunities for 16-18 year old not in education, employment or training*, presented to Parliament by the Prime Minister.

<http://dera.ioe.ac.uk/15119/2/bridging-the-gap.pdf>, consultado a 05-06-2015.

Unesco (1997). *International Standard Classification of Education: ISCED 1997*, consultado a 05-06-2015.

Unesco (2011). *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*, consultado a 05-06-2015.

Vasconcellos, Faria (1915). *Uma escola nova na Bélgica*. Tradução de Carlos Meireles-Coelho, Ana Cotovio] e Lúcia Ferreira. <http://blogs.ua.pt/meirelescoelho/wp-content/uploads/2011/10/2015-FV-1234.pdf>, consultado a 05-06-2015.